



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 245

Bogotá, D. C., Viernes, 21 de abril de 2017

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

AUDIENCIA PÚBLICA DE 2017

(marzo 21)

Hora: 10:30 a. m.

**Tema: Proyecto de Acto Legislativo número 007 de 2017 Cámara, 01 de 2016 Senado, por medio del cual se adiciona un artículo Transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera.**

Autor: Ministro del Interior, doctor *Juan Fernando Cristo Bustos*.

Ponentes: honorables Representantes *Albeiro Vane-gas Osorio –C–, Heriberto Sanabria Astudillo, Norbey Marulanda Muñoz, Carlos Abraham Jiménez López, Edward David Rodríguez Rodríguez, Fernando de la Peña Márquez, Carlos Germán Navas Talero, Angélica Lisbeth Lozano Correa*.

Proyecto publicado: *Gaceta del Congreso* número 131 de 2017.

Lugar: Salón de Sesiones de la Comisión Primera "Roberto Camacho Weverberg".

**Presidente honorable Representante Edward David Rodríguez Rodríguez:**

Siendo las 10:52 de la mañana iniciamos la Audiencia Pública, por favor señora Secretaria sírvase leer el Orden del Día para el cual fuimos convocados.

**Secretaria Amparo Yaneth Calderón Perdomo:**

Sí señor Presidente, como usted lo ha indicado son las 10:45 de la mañana, damos inicio a la Audiencia Pública y este es el Orden del Día.

#### ORDEN DEL DÍA

Conforme al Acto Legislativo número 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.

Martes veintiuno (21) de marzo de 2017

10:30 a. m.

I

**Lectura de la Resolución número 003 del 15 de marzo de 2017**

II

**AUDIENCIA PÚBLICA**

**TEMA: PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 007 DE 2017 CÁMARA, 01 DE 2016 SENADO**

por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Autor: Ministro del Interior, doctor *Juan Fernando Cristo Bustos*.

Ponentes: honorables Representantes *Albeiro Vane-gas Osorio –C–, Heriberto Sanabria Astudillo, Norbey Marulanda Muñoz, Carlos Abraham Jiménez López, Edward David Rodríguez Rodríguez, Fernando de la Peña Márquez, Carlos Germán Navas Talero, Angélica Lisbeth Lozano Correa*.

Ponencia Primer Debate. *Gaceta del Congreso* número 131 de 2017.

Ponencia Negativa Primer Debate: *Gaceta del Congreso* número 143 de 2017.

Texto Aprobado en Comisión: Está publicado en la página web, el cual será publicado tan pronto sea radicada la Ponencia para Segundo Debate.

Lugar: Salón de Sesiones de la Comisión Primera “Roberto Camacho Weverberg”

### III

#### Lo que propongan los honorables Representantes

El Presidente,

*Telésforo Pedraza Ortega.*

El Vicepresidente,

*Élbert Díaz Lozano.*

La Secretaria,

*Amparo Yaneth Calderón Perdomo.*

La Subsecretaria,

*Dora Sonia Cortés Castillo.*

Ha sido leído el Orden del Día, señor Presidente.

#### Presidente:

Primer punto del Orden del Día, señora Secretaria.

#### Secretaria Dora Sonia Cortés Castillo:

**Sí señor Presidente, lectura de la Resolución número 003 del 15 de marzo de 2017.**

#### RESOLUCIÓN NÚMERO 003 DE 2017

(marzo 15)

*por la cual se convoca a Audiencia Pública.*

La Mesa Directiva de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes.

#### CONSIDERANDO:

a) Que la Ley 5ª de 1992, en su artículo 230 establece el procedimiento para convocar Audiencias Públicas sobre cualquier Proyecto de Acto Legislativo o de Ley;

b) Que el honorable Representante Édward David Rodríguez Rodríguez, Ponente del Proyecto de Acto Legislativo número 007 de 2017 Cámara, 01 de 2016 Senado, *por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, ha presentado solicitud de Audiencia Pública sobre el Proyecto de Acto Legislativo en mención;

c) Que la Mesa Directiva de la Comisión considera que es fundamental en el trámite de estas iniciativas conocer la opinión de la ciudadanía en general sobre el Proyecto de Acto Legislativo antes citado;

d) Que el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, faculta a la Mesa Directiva, para reglamentar lo relacionado con las intervenciones y el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad;

e) Que la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, en relación con las Audiencias Públicas ha manifestado: “(...) las audiencias públicas de participación ciudadana decretadas por los Presidentes de las Cámaras o sus Comisiones Permanentes, dado que el propósito de estas no es el de que los Congresistas deliberen ni decidan sobre algún asunto, sino el de permitir a los particulares interesados expresar sus posiciones y puntos de vista sobre los proyectos de ley o acto legislativo que se estén examinando en la célula legislativa correspondiente; no son, así, sesiones del Congreso o de sus

Cámaras, sino audiencias programadas para permitir la intervención de los ciudadanos interesados”.

#### RESUELVE:

Artículo 1º. Convocar a Audiencia Pública para que las personas naturales o jurídicas interesadas, presenten opiniones u observaciones sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 007 de 2017 Cámara, 01 de 2016 Senado, *por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.

Artículo 2º. La Audiencia Pública se realizará en la ciudad de Bogotá, el día martes 21 de marzo de 2017, a las 10:30 a. m., en el salón de sesiones “Roberto Camacho Weverberg”, de esta Célula Legislativa.

Artículo 3º. Las inscripciones para intervenir en la Audiencia Pública, podrán realizarse telefónica o personalmente en la Secretaría de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, con un día de antelación a la Audiencia.

Artículo 4º. La Mesa Directiva de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representante, ha delegado en el honorable Representante Édward David Rodríguez Rodríguez, Ponente del Proyecto de Acto Legislativo, la dirección de la Audiencia Pública, quien de acuerdo a la lista de inscritos fijará el tiempo de intervención de cada participante.

Artículo 5º. La Secretaria de la Comisión, efectuará las diligencias necesarias ante el área administrativa de la Cámara de Representantes, a efecto de que la convocatoria a la Audiencia sea de conocimiento general y, en especial, de la divulgación de esta Audiencia en el Canal del Congreso.

Artículo 6º. Esta resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

Comuníquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 15 de marzo de 2017.

El Presidente,

*Telésforo Pedraza Ortega.*

El Vicepresidente,

*Élbert Díaz Lozano.*

La Secretaria,

*Amparo Yaneth Calderón Perdomo.*

Señor Presidente con relación al artículo 5º de la resolución que ordena a la Secretaria hacer todo el trámite pertinente ante la parte administrativa para que esta Audiencia fuese convocada por el Canal del Congreso y todas las instituciones para que la ciudadanía se enterara de la convocatoria de la misma, se hizo lo pertinente ante la Presidencia y la Dirección Administrativa y en el Canal del Congreso se convocó a la misma.

Así mismo señor Presidente por instrucciones suyas como Ponente, se hicieron algunas invitaciones con la finalidad de que la Audiencia tuviese toda la divulgación pertinente a las instituciones y personas interesadas o que pudiesen tener interés en el proyecto, entre esas personas se invitaron al doctor José Francisco Acuña Vizcaya, Presidente Corte Suprema de Justicia; al doctor Alejandro Ordóñez Maldonado, ex Procurador General

de la Nación; al doctor Ernesto Lucena Barrero, Decano Escuela de Derecho Universidad Sergio Arboleda; al doctor Jefferson Mauricio Dueñas Gómez, Magistrado Auxiliar Corte Constitucional; al doctor Juan Fernando Córdoba, Decano Facultad de Derecho y Ciencia Política Universidad de la Sabana; a la doctora Magdalena Correa, Directora Departamento de Derecho Constitucional Universidad Externado de Colombia; al doctor José Gregorio Hernández Galindo, Rector y Decano Facultad de Derecho Universidad del Sinú Elías Bechara Zainúm; al doctor Rodrigo Uprimny Yepes, Director de Investigación Dejusticia; a la doctora Adriana Mejía Hernández, Directora Instituto de Ciencia Política Hernán Echevarría Loaiza; a los Abogados Constitucionales Armín Sattler González, Gonzalo Andrés Ramírez Cleves, Alejandro Ramelli Arteaga, Juan Manuel Charry, Alfonso Palacios y Manuel Tenorio y a los Abogados Jairo Libreros, Gustavo Zafra Roldán, Andrés Nieto Loaiza, Jaime Castro Castro, Andrés Mauricio Gutiérrez Beltrán, Diego Andrés González Medina y Néstor Iván Osuna Patiño.

Esas fueron las invitaciones que se hicieron por parte de la Secretaría de la Comisión por instrucciones suyas y se ha excusado de asistir a la Audiencia el doctor José Francisco Acuña Vizcaya, Presidente Encargado Corte Suprema de Justicia, excusa que me permito leer a continuación:

**Excusa:** Dora Amparo Yaneth Calderón, Secretaria Comisión Primera Constitucional Cámara de Representantes. Respetada doctora Calderón.

El doctor José Francisco Acuña Vizcaya, Presidente Encargado de la Corte Suprema de Justicia, le agradece la invitación que le ha elevado mediante su oficio CPCP 874/17, calendado el 16 del mes en curso, para participar en la Audiencia Pública sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 007 de 2017 Cámara, 01 de 2016 Senado, *por medio del cual se adiciona un Artículo Transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera*, que se realizará el próximo martes 21 de marzo de 2017, a las 10:30 a. m., en el salón de sesiones Roberto Camacho de esta Célula Legislativa. Sin embargo, el doctor Acuña, a quien le hubiera gustado acompañarla, no le es posible, teniendo en cuenta que para esa misma fecha y hora se llevará a cabo la sesión de la Sala de Gobierno de esta Corporación, razón por la cual le solicito se sirva excusar su inasistencia. Cordialmente Elba Lucía Avellaneda Gómez, Oficial Mayor Presidencia Corte Suprema de Justicia.

Esa es la excusa señor Presidente que ha llegado de las invitaciones que se hicieron a solicitud suya, entonces puede usted con la lista que tiene la Secretaria dar inicio formalmente a la Audiencia Pública.

**Presidente:**

Gracias señora Secretaria, la idea de hoy es hacer un poco un ejercicio pues como todo ahora es Fast Track, entonces me imagino que por eso no pudo venir la mayoría, sin embargo, para nosotros es muy valiosa su asistencia y su visión respecto al tema. Sin embargo, le rogáramos pues aparte de la exposición que ustedes bien traen, ayudarnos con las siguientes tres preguntas si lo tienen a bien. Lo primero ¿Cuáles son los alcances de los contenidos constitucionales? La segunda ojalá pues doctrinariamente que ha dicho la jurisprudencia de la Corte, la segunda es ¿Si este Proyecto de Acto Legisla-

tivo interfiere en lo que hemos denominado autonomía administrativa de los diferentes órganos departamentales y locales? ¿Cuáles son sus alcances? si es así, y la tercera pregunta es ¿Si pueden modificarse en cualquier momento estos textos que hoy estamos aprobando vía Fast Track? O ¿cuál sería la vía para poder modificar esos textos? Igual ¿Qué circunstancias especiales requerirían esas modificaciones?

Les agradecería que nos ayudaran y pues damos muchas gracias al doctor Rodrigo Uprimny, Director de Dejusticia y a continuación tiene el tiempo que estime conveniente venimos a escucharlo y muchísimas gracias doctor Uprimny.

**La Presidencia concede el uso de la Palabra al doctor Rodrigo Uprimny Yepes, Director de justicia:**

Gracias señor Presidente, un saludo a la Comisión Primera de la Cámara, agradezco esta invitación a esta Audiencia sobre este importante tema relativo a la incorporación o inclusión en un artículo transitorio del Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional y las Farc. Para eso mi exposición va a tocar cuatro puntos, voy a empezar con una breve presentación de por qué ese tema es crucial en un Proceso de Paz, porque esto no es digamos una invención sin sentido del Proceso de Paz colombiana, sino que tiene una racionalidad analógica de resolución de conflictos, luego en una segunda parte trataré de mostrar por qué la fórmula que se incorpora es una fórmula bastante razonable, perfectible con algunos aspectos que pueden ser debatibles pero bastante razonable, luego señalaré que a pesar de eso digamos el inciso 2° del artículo 1° de este Acto Legislativo ha generado alguna controversia en una interpretación que yo creo que es tremendista e indebida a ese inciso, pero que así lo ha generado y, por consiguiente, voy a sugerir un breve ajuste literal que ayudaría a enfrentar esas dificultades que se han presentado en la interpretación de ese inciso 2° y luego en el último punto trataré de responder las preguntas formuladas por la Presidencia.

Arranco con el primer punto, ¿Por qué este tipo de norma y por qué este tipo de incorporación del Acuerdo al Orden Jurídico Nacional es tan importante? Y la razón es muy obvia pero a veces se olvida, la razón es la siguiente: cuando se hace un Proceso de Paz con un grupo armado insurgente como son las Farc, el compromiso fundamental del grupo armado como garantía de no repetición y garantía del cumplimiento del Acuerdo es su desmovilización y dejación de armas, pero a su vez el Estado y la sociedad tienen que darle tanto a este grupo armado como a la sociedad misma una garantía de cumplimiento de lo pactado, es decir, en todo Proceso de Paz ese es el intercambio que se hace, cuando es un Proceso de Paz de un grupo armado contraestatal que se desmoviliza que es este grupo deja las armas, se convierte en un actor político, pero a cambio tiene que haber garantías de cumplimiento de lo pactado, así como uno le exige a las Farc que continúe y termine su proceso de desmovilización y dejación de armas, es razonable tanto desde el punto de vista de las Farc como desde el punto de vista de la sociedad, que existan garantías de cumplimiento de lo acordado.

Por eso en muchos Procesos de Paz el Debate sobre el estatus jurídico del acuerdo es un Debate importante, porque en la medida en que haya una cierta claridad de que el acuerdo tiene un cierto estatus jurídico entonces hay mayores garantías de cumplimiento de lo pactado y se puede lograr una Paz estable y duradera, sobre eso di-

gamos hay literatura sociológica en resolución de conflictos comparada que fortalece esa conclusión de que a mayor claridad sobre el valor jurídico del Acuerdo y las garantías de cumplimiento, mayores posibilidades de tener una Paz estable y duradera. Eso en el caso colombiano es aún más importante porque todos sabemos que el Estado colombiano no se ha caracterizado por ser un Estado que cumple fácilmente lo pactado, sino que muchas veces ha incumplido sus promesas y por eso que exista un mecanismo para asegurar el cumplimiento de lo pactado es un punto en donde uno entiende la racionalidad de lo planteado por las Farc en las negociaciones.

Un ejemplo de los problemas que tiene no establecer reglas claras de garantía de cumplimiento de lo pactado es lo que está pasando hoy en un Estado que sufrió una Guerra Civil atroz como la nuestra, que salió con un Proceso de Paz pero que por falta de cumplimiento de lo pactado está al borde de volver a la Guerra Civil y es el caso de Burundi, en Burundi hubo una Guerra Civil esencialmente entre Hutus y Tutsis esa Guerra Civil terminó en un proceso de negociación y en ese proceso de negociación uno de los elementos del acuerdo era que no se podría establecer que el Presidente ocupara la Presidencia por más de dos veces y eso se pactó en el Acuerdo, el Acuerdo no tuvo un valor jurídico claro, en la Constitución se trató de incorporar esa garantía de cumplimiento del Acuerdo pero se hizo en una forma ambigua y luego lo que sucedió es que el Presidente hoy en el poder entendió que podía hacerse reelegir una vez más a pesar de haber ya ocupado el cargo por dos veces y se hizo reelegir y hoy en Burundi estamos al borde de una Guerra Civil nuevamente por falta de garantía de cumplimiento de lo pactado. Entonces ese es el esquema de toda negociación, el grupo insurgente deja las armas, se desmoviliza y el Estado tiene que darle garantías de cumplimiento de lo pactado y una de las garantías es darle una cierta, pues no es la única, es darle una cierta fuerza jurídica al Acuerdo de Paz.

Dicho eso, entro al segundo punto. ¿Cuál es la fórmula adoptada en el segundo Acuerdo de Paz entre las Farc y el gobierno y qué queda plasmada en este Proyecto de Acto Legislativo? La fórmula plasmada es diferente de la fórmula que se adoptó en el primer acuerdo, que era una fórmula que daba garantías de cumplimiento pero que fue criticada porque se consideraba que introducía digamos un desajuste constitucional y yo creo que este punto era una de las pocas críticas serias de los opositores del acuerdo, al primer Acuerdo de Paz. ¿Por qué? Porque en la primera fórmula lo que se decía eran tres cosas, primero que el Acuerdo de Paz era un Acuerdo Especial y que iba a ser incorporado en la Constitución por medio del procedimiento aprobatorio, por un procedimiento semejante al procedimiento aprobatorio de tratados, que una vez que eso ocurriera el Acuerdo In Toto, o sea, en su totalidad entraba al Bloque de Constitucionalidad en sentido estricto, es decir, adquiría rango constitucional y que eso no tenía límites en el tiempo, es decir, era de manera perpetua o hasta que fuera modificada esa cláusula. Y eso fue criticado como un problema que implicaba un desajuste de la Constitución y una multiplicación de la Constitución porque a los artículos de la Constitución tocaría agregarles las trescientas páginas del acuerdo.

Yo creo que esta crítica tenía algún sentido y por eso la fórmula que se adopta en el segundo acuerdo yo creo que es una fórmula que equilibra la necesidad de

dar garantías de cumplimiento de lo pactado, tanto a las Farc como a la sociedad, porque lo pactado no solo beneficia a las Farc, sino la mayoría de las cláusulas beneficia es a la sociedad colombiana a través del punto de desarrollo rural integral, por ejemplo, pero al mismo tiempo preservando la supremacía de la Constitución y su integridad. ¿Cuál fue la fórmula que se adoptó? La fórmula que se adoptó fue esencialmente decir ya nada del Acuerdo entra al Bloque de Constitucionalidad en sentido estricto, cualquier referencia al Bloque de Constitucionalidad en sentido estricto queda eliminada, este Acto Legislativo deroga el artículo del Acto Legislativo anterior que consagró el Fast Track y que establecía esa posibilidad, derogaría esa Norma y lo que se establece es que ciertos contenidos del Acuerdo, algunos contenidos del acuerdo, adquieren un rango como parámetro de constitucionalidad y de interpretación de las Normas que desarrollen el acuerdo.

¿Qué quiere decir esto? ¿Cuáles son estos contenidos? Los contenidos relacionados con Derechos Fundamentales y Derecho Internacional Humanitario y conexos. ¿Cuál es la diferencia entre esta fórmula y la fórmula del Primer Acuerdo? La primera diferencia es que ninguna Norma del acuerdo tiene rango constitucional, son parámetros para mirar la validez y la interpretación de las Normas que lo desarrollan. Segundo, no es todo el contenido del Acuerdo que se vuelve parámetro de validez y de interpretación de las Normas que lo desarrollen sino únicamente ciertas Normas, las de Derechos Fundamentales y las de DIH y conexas, eso corresponde en generar a la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha dicho, que las Normas que tengan que ver con Derechos Fundamentales y DIH hacen parte del Bloque de Constitucionalidad, entonces ya eso no haría parte del Bloque de Constitucionalidad en sentido estricto sino a lo sumo de lo que la Corte ha llamado en algunas de sus jurisprudencias el Bloque de Constitucionalidad en sentido lato, es decir, Normas que no tienen rango constitucional, pero que sirven de parámetro de interpretación y validez de otras Normas de inferior jerarquía.

¿Qué Normas pueden ser hoy consideradas Normas del Bloque de Constitucionalidad? En sentido Lato, por ejemplo una Ley Estatutaria, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción o la Ley Estatutaria de Libertad Religiosa, esas Leyes son parámetros de validez de Leyes Ordinarias o de Decretos Legislativos de Estado de Excepción, entonces uno no debe mirar solo la Constitución sino también la Ley Estatutaria de Estados de Excepción. Entonces lo segundo es que no tiene rango constitucional o Bloque de Constitucionalidad en sentido estricto sino parámetro de validez de las Normas que lo desarrollan. Lo tercero es que eso es para las Normas que lo desarrollen, el inciso lo que establece es que el acuerdo o esos contenidos del acuerdo servirían de parámetro de validez de aquellas Normas que desarrollen el Acuerdo, es decir, que sirven es para analizar la validez e interpretar las Normas que tengan que ver con el desarrollo del acuerdo, no el conjunto de Normas del ordenamiento jurídico, por consiguiente no se podría por ejemplo invocar una acción de inconstitucionalidad sobre una Ley que no tenga que ver con el desarrollo del Acuerdo con el argumento de que viola el Acuerdo y que la Corte Constitucional con eso declare la inconstitucionalidad de esa Norma, porque el Acto Legislativo y el Acuerdo pactados con las Farc, es claro en señalar que es para las Normas que lo desarrollen.

Y lo último es que eso tiene, digamos tiene una vigencia temporal que es tres periodos presidenciales completos una vez entre en vigor este acuerdo lo cual daría aproximadamente trece años y medio, ¿Qué quiere decir? Que son Normas que se van deshaciendo en la medida en que se vaya cumpliendo, lo cual muestra que lo que se quiere no es constitucionalizar el Acuerdo sino garantizar su cumplimiento en la medida en que el acuerdo se va transformando en Normas que lo desarrollan, el Acuerdo mismo deja de tener importancia como norma jurídica, pero tiene cierta importancia como norma jurídica para garantizar que las normas que lo desarrollen sean compatibles con lo establecido en el Acuerdo. Eso es lo que esencialmente dice el inciso 1° del artículo 1° de ese Acto Legislativo.

Luego está el inciso 2°, el inciso 2° a mi juicio lo único que establece es un mandato de cumplimiento de buena fe del acuerdo, pero es cierto que una lectura literal de ese inciso 2° podría dar un entendimiento si se quiere a mi juicio indebido, voy a señalar las razones de interpretación constitucional por la cual creo que es indebido, pero un entendimiento indebido que haría del acuerdo una especie de Norma cuasi supraconstitucional, ¿Por qué?, porque el inciso 2° de este artículo 1° dice lo siguiente. Dice: las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final, en consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final. A partir de ese tenor literal algunos críticos como el profesor Jaime Castro, han dicho que ahí lo que se establece es un mandato supraconstitucional porque vincularía a todas las autoridades incluyendo por ejemplo al Banco de la República e incluso al Congreso de la República e incluso al propio poder de Reforma de la Constitución, que sería una especie de Norma supraconstitucional. Yo creo que esa es una interpretación tremendista, es una interpretación de eso que uno consiste en inventarse un monstruo y luego asustarse de la existencia de ese monstruo, entonces uno se inventa ese monstruo y dice mire es que con esa Norma hasta el Constituyente está vinculado por el Acuerdo Final, porque una Reforma Constitucional es hecha por una autoridad que es el Poder Constituyente.

Yo creo que esa interpretación es tremendista y equivocada porque uno debe interpretar el inciso 2° dentro del marco sistemático que establece la Reforma Constitucional, si el inciso 2° estableciera que el acuerdo tiene rango supraconstitucional, pues simplemente el inciso 1° sería inútil, para qué uno establece en el inciso 1° que ciertos contenidos del acuerdo relacionados con Derechos Fundamentales tienen un determinado valor si uno en el inciso 2° dice que todo el Acuerdo tiene un valor supraconstitucional, eso sería ridículo en términos normativos y como lo razonable es que el intérprete nunca pretenda que el Constituyente es irracional sino que es racional, uno debe mirar el inciso 2° a la luz de todo el artículo y si el Primer Inciso establece que ciertos contenidos no más tienen cierto rango de Bloque de Constitucionalidad en sentido lato, es obvio que el inciso 2° no puede decir que todo el Acuerdo tiene rango supraconstitucional, eso sería una interpretación ilógica.

En ese sentido lo que uno entiende del Inciso 2°, es que el inciso 2° establece un mandato de cumplimiento

de buena fe del acuerdo por todas las autoridades y su valor es que en caso de incertidumbre jurídica, el acuerdo puede servir de Norma de fuente subsidiaria para realizar actuaciones jurídicas por parte de las autoridades o para que estas realicen interpretaciones, es decir si tiene un cierto valor para permitir autorizar que las autoridades hagan algo siempre y cuando no vaya contra la Constitución, entonces como nuestra interpretación del inciso 2° es que no tiene ese rango supraconstitucional, pero como entendemos que ese inciso 2° interpretado así aisladamente puede llevar a esas interpretaciones tremendistas, lo que proponemos es un ajuste del inciso 2°, lo que proponemos es que se diga algo así como lo siguiente, que se introduzca al inicio: en concordancia con el inciso 1°, es decir uno está diciendo que el inciso 2° se interpreta armónicamente con el inciso 1° y que se agregue las instituciones y autoridades del Estado tienen dentro del marco constitucional la obligación de cumplir de buena fe etc., etc., con eso se está diciendo que el inciso 2° no desvirtúa lo establecido en el inciso 1°, sino lo complementa como un mandato de cumplimiento de buena fe y que ese cumplimiento debe hacerse dentro del marco de las competencias constitucionales de las distintas autoridades, pero que sí debe haber un cumplimiento de lo pactado porque de eso depende que logremos una Paz Estable y Duradera y que la Paz implique las transformaciones sociales y políticas a la que muchos le han apostado con este Proceso de Paz en beneficio mucho más allá de las Farc, sino del conjunto de la sociedad colombiana.

Termino con el cuarto punto que es intentar responder a algunas de las preguntas formuladas por la Presidencia. Entonces la primera creo que ya la respondí que es alcances de los contenidos constitucional y la jurisprudencia de la Corte, el acuerdo con base en lo que yo he presentado tendría el rango a lo sumo de Bloque de Constitucionalidad en sentido lato por un periodo transitorio en relación con las Normas que implementan y desarrollan el acuerdo, es decir son parámetro de interpretación y de aplicación de ese acuerdo. Si el Acto Legislativo interfiere en la autonomía administrativa de los diferentes órganos departamentales y locales creo que no precisamente por la interpretación que sostuve del inciso 2°, el argumento de que eso interfiere es el argumento de que dice que el acuerdo se sobrepone a la Constitución y que por consiguiente debe las autoridades locales actuar dentro del marco del acuerdo incluso cuando este vaya contra la Constitución, lo que nosotros sostenemos es que no es así y por eso proponemos la modificación que se diga dentro del marco constitucional con lo cual diría, las autoridades tienen el deber de cumplir el acuerdo dentro del marco de sus facultades y competencias constitucionales.

El tercer punto tiene la posibilidad de modificar en algún momento lo que se apruebe por Fast Track y qué requisitos especiales están establecidos para esas modificaciones. La Constitución no establece ninguna regla especial al respecto, eso quiere decir que las Normas que se aprueben por Fast Track no son Normas pétreas, son Normas modificables, el punto fundamental es el punto de la estabilidad del Proceso de Paz y es un punto de que el Estado cumpla de buena fe aquello con lo que se compromete, o sea uno podría eventualmente sostener teóricamente que esas Normas podrían ser modificadas pero el interrogante es si eso incumple pero ese es un punto no resuelto jurídicamente, si no es un punto más filosófico y político si eso implica que el Estado

colombiano se vuelva un Estado tramposo le dice a una guerrilla desmovilice, le llevo ciertas Normas al ordenamiento jurídico y apenas las pueda modificar se las modifiko, creo que aquí es un tema de confianza y de cumplimiento de buena fe de lo pactado, más allá de las posibles garantías jurídicas. Muchas gracias señor Presidente.

**Presidente:**

A usted doctor Rodrigo muchas gracias. A continuación, el doctor Juan Carlos Ospina y damos una especial bienvenida al doctor Germán Navas Talero amigo, gracias por estar acá y bueno doctor Juan Carlos Ospina de la Comisión Colombiana de Juristas tiene la palabra.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Juan Carlos Ospina, de la Comisión Colombiana de Juristas:**

Buenos días. Desde hace más de veinticinco años la Comisión Colombiana de Juristas ha promovido la salida negociada del conflicto armado como la mejor salida ponderada para la solución del conflicto armado interno, adicionalmente ha promovido la defensa, la promoción de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario, del cumplimiento del Estado de sus obligaciones internacionales y creo que todos estos elementos son los que son objeto de debate en estos momentos y en el trámite de las leyes que implementan o desarrollan el Acuerdo Final para la terminación del conflicto. Con ocasión del trámite del Acto Legislativo al que hacemos referencia en esta Audiencia, hemos presentado un documento a la Comisión Primera y en esta oportunidad pues nos referiremos a dos asuntos en específico, uno el Derecho Constitucional de los Procesos de Paz como un marco jurídico en construcción y dos tal como lo ha invitado el Presidente de la Comisión en relación con sus preguntas pues, ¿cuál es la naturaleza jurídica del Acuerdo y su jerarquía normativa?

Lo primero es que nos adherimos a la posición que ha señalado el Profesor Rodrigo Uprimny y Dejusticia, sobre la importancia de este Acto Legislativo, la importancia de brindar seguridad y estabilidad al Acuerdo Final y a partir de ello pues creo que es importante para nosotros considerar primero que la Constitución Política fija el Derecho a la Paz adicionalmente como un deber, como un fin y como un valor y eso hace esencial que cualquier desarrollo por parte de las autoridades o por parte del Congreso de la República en específico pues está enmarcada en las actividades que la Constitución le ha señalado, en esa medida promover, defender y acercar las posibilidades de Paz en nuestro país, cuando el Artículo 2° señala que las autoridades están instituidas para promover la convivencia pacífica, para promover la Paz en nuestro país de una u otra manera lo que uno entendería al día de hoy es que las autoridades están en esa medida bajo una finalidad de la Constitución y es implementar lo que bajo unas reglas que ya mencionaríamos fue aceptado por dos partes que estaban en un conflicto armado.

Nosotros con ocasión de este trámite entendemos que el Congreso de la República está haciendo uso de las facultades y competencias que le asignó el Acto Legislativo número 01 de 2016 y en esa medida hoy estamos implementando y desarrollando el Acuerdo Final. Ahora bien, como todo Proceso de Paz tiene unas etapas, nosotros históricamente no habíamos llegado a un momento como estos y en las etapas anteriores ya se cumplieron los parámetros y condiciones necesarias

para tener un documento que sea un parámetro para que se puedan cumplir los compromisos de las partes y lo que se quiere con este Acto Legislativo es que ese Acuerdo sea parámetro de validez e interpretación de las Normas que lo desarrollen.

En un estudio comparado sobre la terminación de los conflictos en el mundo uno encuentra que la última etapa está relacionada con la implementación y la verificación de los acuerdos, esa última etapa es muy importante porque todo el esfuerzo llevado a cabo a través de las personas que están en diálogo, de las instituciones y demás para llegar a ese momento es la instancia para poder hacer realidad esos requerimientos que se acuerdan esos Acuerdos. En estos momentos este Acto Legislativo pues lo que permitiría es que esa última etapa del Proceso de Paz de terminación del conflicto con las Farc termine exitosamente, que se brinden las condiciones para dar estabilidad jurídica a esos Acuerdos y para que a su vez se pueda brindar seguridad jurídica. Ahora bien no todo el acuerdo, perdón la redundancia acuerdo con este Acto Legislativo tendría esa condición de parámetro de interpretación y validez de las Normas, serían solamente aquellas disposiciones relacionadas con el Derecho Internacional Humanitario y los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y aquellos conexos, es decir en la implementación del Acuerdo de Paz con las Farc, los elementos del acuerdo relacionados con el DIH y con los derechos humanos serán parámetro de interpretación y validez de las Normas que se aprueben.

Si en el Congreso de la República estamos bajo una competencia asignada por el Acto Legislativo número 01 para implementar el Acuerdo de Paz precisamente será el Acuerdo de Paz el que sea el parámetro de interpretación y validez de esas normas que se aprueben y en esa misma medida el inciso 2° lo que dispone es de buena fe como lo señalaba el Profesor Rodrigo, un deber de las autoridades de cumplir con el acuerdo, si el Acuerdo nos permite terminar el conflicto armado con las Farc, si el acuerdo nos permite vivir en convivencia, si el Acuerdo nos permite hacer realidad el derecho de ver valor y fin de la Paz establecido en la Constitución pues tendrá que ser de esa manera implementado y desarrollado y las autoridades en suma tendrán que dar el cumplimiento que se requiere para mantener las condiciones de convivencia pacífica como lo señala el profesor Rodrigo, no pretende este Acto Legislativo que el Acuerdo Final entre a la Constitución, no pretende entonces que integrado a la Constitución simplemente sirva como referente para el desarrollo de las Normas y este Acto Legislativo toma una posición conciliadora de aquella que se promovió y que fue vencida el 2 de octubre que guiaba a la incorporación del acuerdo al Bloque de Constitucionalidad y en este caso lo que dice es que aquellos referentes, aquellas disposiciones relacionadas con el DIH y los Derechos Fundamentales o aquellos conexos reconocidos por la Constitución, pues servirán de parámetro de interpretación y validez de las Normas que desarrollen e implementen el acuerdo. Estamos en un círculo, es el acuerdo el que se va a implementar es el Acuerdo y los elementos de Derechos Fundamentales y de DIH los que sirven de parámetro de interpretación y de validez.

En esa medida como lo señalamos también las autoridades están en el deber de cumplir con esos mandatos, lo que uno puede ver es que en el Derecho Constitucional colombiano hay disposiciones que le permiten al

Presidente de la República conducir los Procesos de Paz en la Ley 418 y en algunas otras disposiciones existen esas facultades para llevar a cabo todas las medidas necesarias para llegar a un Acuerdo con grupos armados alzados al margen de la Ley. Ahora bien, en relación con la implementación hay todo un desafío y ese es el momento en que estamos, el Derecho Constitucional de los Procesos de Paz está en construcción y en estos momentos está en construcción la última etapa de lo que corresponde a los Procesos de Paz, que es su implementación.

Segundo, el Derecho Internacional y en general los acuerdos entre naciones están sobre la base de la Paz, todos los Acuerdos Internacionales que existen entre naciones para su coordinación, convivencia, cooperación están basados en la idea de la Paz, es decir no solamente las autoridades están en función de los deberes constitucionales sino en función de los deberes internacionales del Estado, que pretenden que vivamos en convivencia pacífica. Los alcances entonces de los contenidos constitucionales que están incorporados o que se pretenden incorporar por medio de este Acto Legislativo serán entonces un parámetro de interpretación y validez de las normas que desarrollen e implementen en el Acuerdo de Paz, no se trata de incorporar el Acuerdo Final al Bloque de Constitucionalidad.

Segundo, estas decisiones en relación con la incorporación de estos elementos como parámetros de interpretación y validez pues pueden ser objeto de modificación que era una de las preguntas que señalaba, obviamente tendrá que acudir a los procedimientos de modificación constitucional futura para poderlo hacer, pero lo cierto es que esa modificación no tendría sentido mientras que estemos en una fase de implementación del Acuerdo de Paz y por eso es tan importante la referencia al marco temporal que se fija en este Acto Legislativo. Bajo ese marco temporal entonces se tendrá que desarrollar la implementación y desarrollo normativo del acuerdo y será bajo ese límite temporal que las autoridades están obligadas a cumplir de buena fe lo mencionado en el Acuerdo de Paz y será entonces en ese límite temporal que se establecerán todas las condiciones necesarias para que esa implementación cumpla con lo que las partes acordaron y lo que en suma nos llevaría a tener una convivencia pacífica y en general las condiciones de Paz en nuestro país.

Terminaría simplemente señalando que en general la búsqueda de la Paz cuando uno observa las normas internacionales y cuando uno observa la Constitución es el camino adecuado que debe seguir un Estado para resolver sus conflictos, el Acuerdo de Paz es en suma la respuesta de eso y entendiendo que la salida adecuada para los conflictos es un Acuerdo de Paz, es una solución pacífica pues será nuestra obligación y esa es la invitación a las autoridades y en este caso al Congreso de la República, que cumplan con su obligación de promover esa convivencia pacífica y la solución pacífica a los conflictos a través del desarrollo de medidas que permitan la estabilidad y la seguridad del Acuerdo de Paz y en general de las condiciones que permiten en estos momentos tener mejores condiciones de convivencia pacífica y de Paz. Muchas gracias.

#### **Presidente:**

Muchas gracias doctor Juan Carlos Ospina. Ahora se han inscrito también el doctor Jorge Bustamante del Grupo Mejor NO y Santiago Andrés Rivera un ciudadano, el doctor Óscar Ortiz también va a ser participe

y ahora la doctora Juanita Goebertus del Instituto para Transiciones Integrales. Doctora Juanita le agradezco también y le recuerdo a todos que hay tres preguntas que si a bien tienen contestarla para que nos den, que son las siguientes. Doctora Juanita sigamos y ya por favor.

#### **La Presidencia le concede el uso de la palabra a la doctora Juanita Goebertus del Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT):**

Bueno buenos días para todos y para todas, muchísimas gracias señor Presidente por la invitación a participar en esta Audiencia Pública, quisiéramos reiterar como lo hemos hecho en otras oportunidades la importancia de celebrar este tipo de espacios, creemos que permite generar un balance entre la agilidad necesaria en este tipo de procesos para implementar el Acuerdo de Paz al tiempo que generar espacios de legitimidad que le den sostenibilidad al proceso de construcción de Paz, quisiera resaltar rápidamente el Instituto para Transiciones Integrales que está basado en Barcelona, es un Instituto que aporta asesoría independiente y técnica a países en procesos de transición con miras a garantizar su éxito y es en esa lógica en la que venimos trabajando en Colombia.

Me voy a referir rápidamente a cuatro temas en primer lugar la naturaleza jurídica de un Acuerdo de Paz y las garantías para su cumplimiento, en segundo lugar los controles de constitucionalidad que se desprenderían de este tipo de Acto Legislativo, en tercer lugar la importancia de buscar consensos entre quienes promovieron el NO y quienes promovimos el SÍ a lo largo del proceso del Fast Track como una garantía de legitimidad y finalmente me referiré brevemente a las preguntas planteadas por la Presidencia.

Sobre la naturaleza jurídica a los Acuerdos, ya lo planteaban tanto Rodrigo como Juan Carlos, pero quisiera simplemente mencionar un elemento importante y es de cara a un contexto como el colombiano de tal nivel de desconfianza entre dos partes en un conflicto armado como lo son el Gobierno colombiano y la guerrilla de las Farc es importante preguntarse si era posible firmar un Acuerdo de Paz sin que existieran garantías jurídicas, es decir en donde simplemente se partiera de la buena fe y del cumplimiento que una y otra parte iban a hacer de lo acordado y yo creo que realmente si miramos la experiencia reciente tanto de distintos países alrededor del mundo como la propia experiencia colombiana luego de la desmovilización de los paramilitares, pues es obvio reconocer que existen Procesos de Paz en donde usualmente lo acordado no se cumple y donde las Farc por distintas razones, yo creo que en este caso con cierta razón, pues tenían desconfianza de que simplemente la palabra del Gobierno fuese suficiente para cumplir lo acordado, en ese escenario yo creo que es importante recordarlo es justamente después de que se logra un acuerdo sobre el llamado blindaje jurídico que es posible acordar en la Mesa de Conversaciones el acuerdo sobre dejación de las armas, es decir la garantía de que lo que se había pactado se iba a cumplir genera en el caso de los productos que van saliendo de la Mesa de Conversaciones, la posibilidad de que las Farc acepten un cronograma claro de dejación de las armas que es lo que viene hoy ya implementándose y yo creo que no es para nada menor es importante reconocer que de ello se puede desprender la terminación del conflicto armado real después de más de cincuenta años.

En esa lógica me refiero al tipo de garantías, recordemos que al inicio de este Proceso de Paz las Farc consideraban y lo dijeron públicamente en distintos escenarios que la principal garantía era la incorporación del acuerdo a la Constitución a través de una Asamblea Constituyente. Asamblea Constituyente que ellos además públicamente lo decían, entendían que era una Asamblea Constituyente Ad hoc distinta de aquella que se encontraba en la Constitución en donde no se iba a una votación pública para la elección de los Constituyentes, sino que había una cuota de un porcentaje que hasta donde yo recuerdo incluso alcanzaba el 30% en la visión de las Farc sobre cómo debía constituirse esa Asamblea Constituyente, este Proceso de Paz en cambio en su momento fue la defensa pública que hizo el doctor De la Calle, que en una entrevista en la Revista Semana dijo que se va a incluir a la Guerrilla de las Farc dentro del Ordenamiento Constitucional Colombiano, se va a hacer si es del caso una serie de reformas quirúrgicas, fue la expresión que usó a la Constitución, pero no vamos a rebajar un nuevo Ordenamiento Constitucional y por lo tanto la pretensión de las Farc de que de este Proceso surgía un nuevo ordenamiento Constitucional es rechazada en la Mesa de Conversaciones.

La segunda pretensión de las Farc, fue entonces, busquemos que el Acuerdo de Paz como garantía de seguridad jurídica sea un tratado internacional y que las partes en la Mesa de Conversaciones de alguna manera, como si fuesen sujetos de derecho internacional pudieran firmar un tratado que directamente se incorporara al bloque de constitucionalidad, fue la primera tesis del llamado Acuerdo Especial de Derecho Internacional Humanitario en donde algunos doctrinantes jurídicos mencionaban que por el solo hecho de la firma entre dos partes en un conflicto armado ello quedaba incorporado en la Constitución. Nuevamente de manera pública el Gobierno en su momento dijo: Eso sería inviable, no solo porque resultaría inconstitucional, porque se estaría sustituyendo al Constituyente, sino porque el Derecho Internacional Humanitario establece procedimientos para la incorporación de las Normas de Derecho Internacional Humanitario al Ordenamiento Nacional para hacerlas efectivas y entonces surge la tercera posibilidad de cómo establecer garantías jurídicas de cumplimiento de lo acordado que es la que queda en el Primer Acuerdo del Acuerdo de Cartagena, en donde se establecen principios que el Acuerdo iba a entrar al Bloque de Constitucionalidad en sentido estricto y por lo tanto adquiriría rango constitucional, pero a través de un procedimiento que requería el trámite por el Congreso de la República en esta misma sede en donde justamente se llevó a cabo el Acto Legislativo número 01 de 2016, donde se buscó incorporar el Acuerdo al Bloque de Constitucionalidad en sentido estricto.

Ese tercer intento de cuál sería la garantía de seguridad jurídica es derrotado en el Plebiscito del 2 de octubre y específicamente en la fase de renegociación se lleva este como uno de los temas que tienen que ser reformados para poder responder a la voluntad popular expresada el 2 de octubre y como resultado de la renegociación surge el cuarto nivel, perdón de lo que sería la estrategia de seguridad jurídica en principio de lo acordado en donde, que es la que ya han explicado mis colegas que me han antecedido, se establece que es la que estamos discutiendo con relación a este Acto Legislativo, que solo algunos elementos del Acuerdo ya no todo el Acuerdo es decir hay una limitación material,

aquellos contenidos del Acuerdo que estén relacionados con Derecho Internacional y Derechos Fundamentales y conexos van a entrar a ser parámetro de interpretación y validez es decir ya no Bloque de Constitucionalidad en sentido estricto, sino que son si acaso supralegales, pero en todo caso infraconstitucionales y ya no de manera atemporal sino únicamente durante los próximos tres periodos Presidenciales.

Entonces creo yo que ese contexto nos sirve para ver que si bien yo creo que era necesario tener unas garantías de seguridad jurídica de que lo acordado se iba a cumplir venimos en un proceso a lo largo de este Proceso de Paz, de modular y adecuar esa garantía que siga siendo una garantía, pero creo yo mucho más modesta que la pretensión original de que esto fuese una Asamblea Constitucional y por supuesto creo lo esencial es preservar que esta sea una incorporación de las Farc al ordenamiento Constitucional vigente, incluso si se requieren algunas modificaciones constitucionales, pero no la creación de un nuevo Ordenamiento Constitucional. Segundo brevemente creo que la incorporación de este Acto Legislativo permitirá que la Corte Constitucional haga controles de constitucionalidad en últimas tanto del Acuerdo como de las Normas de desarrollo del Acuerdo, parte de lo que ya estamos viendo que está empezando a suceder en la Corte Constitucional, por ejemplo de cara al proceso de revisión de la Ley de Amnistía, es no solo verificar si la Ley de Amnistía corresponde con lo que está en la Constitución si no es acorde con aquello que lo que está en el Acuerdo y como resultado de ello si hay elementos del acuerdo que serían inconstitucionales y yo creo que eso es deseable, es importante que la Corte Constitucional sirva como árbitro imparcial, independiente, para poder identificar si hay elementos del Acuerdo que serían contrarios a la Constitución y que puedan señalarlo cuando así sea.

Tercero, ya lo mencionaba Rodrigo y creo que es importante darle también una explicación política al respecto, existe esta interpretación del Segundo Inciso del Acto Legislativo que hoy discutimos según la cual el Acto Legislativo por vía del Segundo Inciso estaría incorporando todo el acuerdo al texto de la Constitución. Nosotros consideramos que eso es contrario a aquello que se discutió públicamente en la fase de renegociación que no respondería a lo que fueron cambios al acuerdo para responder a las posturas y propuestas que hizo los distintos sectores políticos del NO y creemos que uno de los elementos esenciales del Fast Track Posplebiscito es justamente generar estos procesos de consensos en donde sea posible excluir aquella interpretación según la cual el Segundo Inciso pretendería incorporar todo el Acuerdo al rango Constitucional y garantizar que prevalezca el Primer Inciso asegurando que efectivamente no entra a rango Constitucional es infraconstitucional y en todo caso no entra en su totalidad sino únicamente aquellos elementos relacionados con derechos fundamentales y Derecho Internacional Humanitario.

Y cuarto y último me refiero a las preguntas elaboradas por la Presidencia, yo diría si uno entiende en este escenario el Acto Legislativo, ningún elemento del texto del acuerdo adquiere rango Constitucional está por debajo de la Constitución, pero por encima de las Normas de implementación de ahí que una Norma deba cumplir tanto con lo que está en el acuerdo como con lo que está en la Constitución. Sobre las competencias



de los órganos locales pues por supuesto tiene que ser acorde con aquello que está en el Acuerdo, pero siempre y cuando el Acuerdo sea Constitucional, disposiciones del Acuerdo contrarias a la Constitución no obligarían a los órganos locales y tercero por supuesto que puede modificarse después, este es un Acto Legislativo Ordinario como cualquier otro que podría ser modificado a través de un nuevo Acto Legislativo, pero sería muy grave que ello sucediera si uno se imagina que para el momento en el cual eso podría pasar, pues deberíamos ya estar avanzando en el Proceso de implementación del acuerdo creo que justamente lo que el llamado es a que este Congreso haga un Proceso adecuado de ponderación entre los dos intereses en juego, la garantía de cumplimiento de lo acordado por un lado y la supremacía de la Constitución por otro, para asegurar un texto que permita tener sostenibilidad de largo plazo y suficiente legitimidad ante las distintas fuerzas políticas.

Reitero nuevamente la invitación a participar en esta Audiencia Pública, esperamos poder seguirlo haciendo en los distintos procesos a través del Fast Track. Muchas gracias.

**Presidente:**

Doctora Juanita muchas gracias. A continuación, el doctor Jorge Bustamante, tenemos doctor Jorge tres preguntas si bien tiene usted contestarlas, ¿La primera es: Cuáles son los alcances de los contenidos constitucionales? La segunda es ¿sí interfiere este Acto Legislativo en lo que hemos llamado autonomía administrativa de los departamentos y municipios? Lo tercero es ¿Puede modificarse en cualquier momento estos Textos o requieren circunstancias especiales conforme al acuerdo? Son tres preguntas pues después de su exposición si tiene a bien contestarlas doctor Jorge.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Jorge Bustamante Roldán, del Grupo Mejor NO:**

Señor Presidente, muchas gracias, habíamos convenido que el doctor Óscar va a intervenir primero él, venimos en representación de Mejor NO y con su venia le pediría al doctor Óscar Ortiz que intervenga primero. Muchas Gracias Presidente.

**Presidente:**

Con mucho gusto doctor Óscar Ortiz, entonces por favor prosiga teniendo en cuenta al final las preguntas ya manifestadas.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Óscar Ortiz González:**

Buenos días señor Presidente, buenos días Representante Germán Navas Talero y señoras y señores. Aunque en nuestra consideración estamos en un procedimiento absolutamente ilegítimo por considerar que el ejercicio que se está adelantando es el desarrollo de una usurpación de la soberanía popular por parte del Congreso, no solo por lo establecido expresamente mediante el Acto Legislativo número 01 del 2016, sino por considerar que el artículo 3º y lo conquistado mediante la Séptima Papeleta, la Asamblea Constituyente, los pronunciamientos populares de 1990 y sus respectivas Sentencias, las más de ciento diez mil propuestas que se le presentaron a la Constituyente hacen de nuestra Constitución la de 1991, una que superó fundamentalmente el problema que encontramos en nuestra generación cuando convocamos al pueblo colombiano para

que se diera el mandato al Estado colombiano por conducto del Presidente convocar a un segundo pronunciamiento popular que diera lugar a la convocatoria por el pueblo de una Asamblea Nacional Constituyente, esta sí realmente legítima y pudimos superar de esa manera las cartas de batalla, las Constituciones del Siglo XIX que habían sido puestas en vigencia después de una victoria militar o política y que hacían de las nuestras, incluyendo la Constitución de 1886 unas Constituciones con unos déficits de democracia muy importantes.

Esa Constitución la de 1991, la realmente pactada, la realmente concertada hizo que esa Constitución fuera realmente conquistada, no fue puesta en vigencia después de una victoria militar o política, esa Constitución ni nos la regalaron, ni nos la impusieron, ejercimos directa y pacíficamente los ciudadanos colombianos la soberanía y en ejercicio de esa ciudadanía logramos que en la Constitución se consagrara la soberanía popular y superáramos la soberanía nacional. Lamentablemente las autoridades a quienes les confiamos en este periodo de la guarda de la Constitución, han usurpado el ejercicio del poder Constituyente aunque se nos convocó como pueblo y el pueblo colombiano tomó una determinación el 2 de octubre, mediante, no, ni siquiera un Acto Legislativo, no una Ley sino apenas unas Proposiciones tomaron la determinación de que eso equivalía a una referendación popular, por eso consideramos que este procedimiento es enclenque no solo en lo jurídico sino en lo político, que está viciado, que es aviesamente burlada la voluntad popular, la democracia y el derecho y que estamos muy faltos de representación, la mayoría de los Congresistas representaban el SÍ, sin embargo para estos efectos específicamente para lo que se nos consultó, fueron derrotados y aun así mediante apenas una Proposición ponen en vigencia un acuerdo que fue rechazado directamente por el pueblo.

Y por eso el Fast Track para nosotros no es apenas un procedimiento que le imprime velocidad a un acuerdo rechazado por el pueblo, sino que se suma así a una burla democrática y en esa medida ya no es solamente una usurpación de la soberanía popular sino una verdadera traición al pueblo, directamente hablé con Jacobo Arenas en mayo de 1990, para que vinieran a la Asamblea Nacional Constituyente y cuando creyeron que se iba a frustrar ese proceso nos dijeron que asistirían a las deliberaciones, que se desarmarían, esa conversación fue transcrita y llevada a la Corte Suprema de Justicia como argumento de coadyugancia frente a la Constitucionalidad del Decreto de Estado de Sitio 927 del 3 de mayo del Presidente Barco y de su Gabinete que permitía votar el 27 de mayo, ahí sí oficialmente después de una Sentencia de Constitucionalidad si así se desprendía de la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente. ¿Saben cuánto obtuvo el SÍ? El 90% y cuando las Farc vieron que era en serio que el Proceso iba adelante, que el Presidente Gaviria avanzaba en la construcción de acuerdos políticos para hacer realidad ese mandato de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, las Farc en su momento también quisieron el 30% o más de las curules asignadas a dedo, por eso en mi consideración no fue un error el bombardeo a Casa Verde el 9 de diciembre cuando se votó ese mismo año por tercera vez y la convocatoria de la Constituyente y además la elección de los delegatarios.

Respecto de este Acto Legislativo, como bien lo dice el doctor Uprimny el texto del Inciso Segundo al que hizo referencia pues es claro, no es que se preste

para una interpretación, sino que efectivamente está por encima de la Constitución. Doctora Juanita si es una Norma que es infraconstitucional, pero suprallegal si la Norma para desarrollar el acuerdo es de rango Constitucional ¿cómo se puede someter al acuerdo? Si no es entendiendo que el Acuerdo es superior a la propia Constitución, entonces la mejor manera sería expulsarlo, pero para nosotros lo sustancial está afectado, estamos frente a una usurpación de la soberanía popular, frente a una traición de la mayoría de los Congresistas de la propia justicia, del Ejecutivo es por burlar la prevalencia de la Constitución del 91 esa sí legítima por burlar la determinación popular del 2 de octubre. Si se quisiera aminorar el daño, lo mejor sería en ese caso eliminar el Inciso Segundo, porque invocar la buena fe simplemente como una supuesta garantía para la mayoría de los ciudadanos pues no nos parece suficiente.

Yo entiendo que para las Farc la pretensión de imponernos su voluntad incluso para convertirla en Norma Jurídica sea su proyecto, su victoria, pero que los representantes democráticos del pueblo colombiano sean genuflexos frente a esa estrategia y frente a la de corrupción promovida por el Gobierno, nos parece sencillamente una traición bastante elocuente y evidente. Gracias.

**Presidente:**

Muchas gracias. Me imagino que quiere seguir el doctor Jorge Bustamante.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Jorge Bustamante Roldán, del Grupo Mejor NO:**

Gracias señor Presidente. En primer lugar, quiero agradecer a la posibilidad de decir unas pocas palabras acá en esta Audiencia de la Comisión Primera de la Cámara, un saludo especial a todos los presentes. Hay una frase muy interesante de un político Inglés que dice: Si quieres tres opiniones pregúntale a dos abogados, lo sorprendente es una cosa, la descripción de la doctora Juanita es un ajuste del ajuste, del ajuste y del ajuste, ejemplo; en el Primer Inciso en el documento del Artículo Transitorio del 12 de noviembre no estaba la última frase que decía: con sujeción a las disposiciones Constitucionales. Yo tuve la oportunidad de publicar un artículo en el periódico *El Tiempo* donde decía que como estaba redactado el Artículo Transitorio efectivamente se estaba llevando a cabo una usurpación y una supraconstitución, el elemento esencial es que el Inciso Segundo tiene preeminencia, así no se quiera aceptar por encima de las Normas Constitucionales. Señor Presidente como constancia me permito leer el Artículo Cuarto de la Constitución: La Constitución es Norma de Normas, en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley u otra forma jurídica se aplicarán las disposiciones Constitucionales, no lo dice una vez sino dos veces en tres renglones, es decir no puede estar ni legal, ni constitucionalmente, ni extraconstitucionalmente, ni extralegalmente ninguna disposición por encima de la Constitución. Si violamos ese principio como se violó efectivamente los resultados del Plebiscito que fue un atropello al pueblo colombiano, una ilegalidad la Proposición del Congreso fue espuria con una Proposición no se puede llevar a cabo y suplantar el Constituyente Primario, esta es una cuota inicial muy delicada para la Paz del país, lo digo en términos históricos en 1919, en la Paz de Versalles se impuso unas condiciones muy fuertes contra Francia, perdón contra Alemania y

lo sorprendente es que el señor Keynes que estaba representando, como segundo representante del Gobierno Inglés dice; yo me retiro de estas Sesiones porque esta es la cuota inicial para otra guerra.

La delegación norteamericana no quiso firmar la paz de Versalles, los alemanes dijeron nosotros firmamos, pero no asumimos consecuencias, pero es completamente espurio e imposible de cumplir, estamos hablando de 1919 y Clemenceau que firmó la Paz de Versalles, el Presidente Francés dijo: este es un bello día, pues entre 1919 y 1933, 34, nuevamente empezamos con otra guerra mundial. Esto es muy delicado, porque aquí se está colocando de por medio una cosa supremamente delicada, no hay reglas, el Presidente impulsó y propició un Plebiscito y lo perdió y dijo que iba a respetar los resultados del Plebiscito y no los respetó, además de eso la señora Magistrada del Consejo de Estado, con una Sentencia de admisión le dio órdenes al Congreso, a la Presidencia y admitió que la Proposición era Constitucional y Legal, es una inconstitucionalidad señor Presidente.

En segundo lugar, está de por medio qué, como ha quedado establecido nuevamente aquí corregimos otro pedacito, entonces el señor Rodrigo Uprimny, dice no, entonces metámosle esta otra frasecita a ver si de pronto cuadramos un poquito para que no quede la preminencia, pues cada vez vamos corrigiendo un poquito más y un poquito más como lo dijo la doctora Juanita que es una cosa sorprendente, cada vez ajustamos otro pedacito, otro pedacito, perdón lo que estamos hablando aquí es de una inconstitucionalidad, una ilegalidad flagrante, la frase del doctor Rodrigo Uprimny con el debido respeto no alcanza a tapar lo que está de por medio sobre la preminencia que quedaría extralegalmente y extraconstitucionalmente con respecto al Inciso Segundo, acerca de que todos los órganos deben cumplir entre comillas de buena fe, perdón hasta el Plan de Desarrollo cuando se modificó el Plan de Inversiones quedó con preminencia por encima de cualquier consideración legal, es decir ya quedó presupuestalmente con preminencia por encima de cualquier consideración.

Lo otro me parece delicado señor Presidente, es que está de por medio que la división en la Constitución es muy clara, hay deberes, hay derechos, hay la parte institucional y pare de contar, cuando hablemos de Derechos Conexos son todos, Derechos Fundamentales son todos, el derecho a la vivienda, el derecho a la educación, el derecho a la protección familiar etc., es decir ahí no estamos dividiendo me da mucha pena, no estamos dividiendo desde el punto de vista legal que son solamente los Derechos Humanos sino que en la Constitución está muy claramente establecido y como quedó en el Artículo Transitorio quedó toda la Constitución, esa división es muy compleja desde el punto de vista jurídico, entonces volvemos otra vez a lo mismo, vamos a tener permanentemente una disparidad en la Corte Constitucional acerca del alcance con respecto a los Planes de Desarrollo, a los Planes de Inversiones, al cumplimiento de lo pactado con respecto a la Constitución misma, es una cosa supremamente delicada, les doy un ejemplo, ya quedó establecido un aparato paralelo a nivel judicial con respecto a la Justicia Especial para la Paz, primero.

Segundo, quedó establecido un aparato paralelo con respecto a todas las partes de Jueces Agrarios, sin haber tumbado o modificado lo que está establecido desde el punto de vista de la disputa por la legalidad de la tenencia

de la tierra y tercero tenemos un aparato extralegal, en mi concepto extraconstitucional con respecto a la Constitución misma, entonces ya estamos creando por decirlo así señor Presidente, dos estados una Legislación con respecto a la tierra y un aparato institucional con jueces nombrados por la Comisión que se ha establecido allí, que es paralelo a lo que tenemos actualmente, tenemos además de eso una interpretación jurídica constitucional paralela y tenemos además de eso una Justicia Especial para la Paz paralela, es decir estamos creando un Estado y otro Estado y otro Estado, tenemos ya tenemos varias por decirlo así variantes de Estados paralelos, solamente ayer el periódico *El Tiempo* trajo que dos guerrilleros que estaban condenados y que se habían adoptado la 418, que se habían acogido a la 418, estaban reclamando poder entrar a la Justicia Especial para la Paz y un Juez les dijo no, ustedes ya quedaron incluidos, ustedes ya no son guerrilleros, ellos dicen nosotros somos guerrilleros y tenemos derecho a la Justicia Especial, es de Paz al Tribunal Especial de Paz o sea, entonces ya tenemos primero se acogieron al 418, después ya salieron de guerrilleros, después dijeron ellos que no, que ellos eran guerrilleros entonces que se podían acoger al Tribunal Especial de Paz, entonces ya el Juez les dice un momento ustedes fueron guerrilleros, pero ya no son y como se acogieron a la 418 entonces ya no se pueden acoger al Tribunal Especial de Paz.

Estamos creando un maremágnum muy delicado de interpretar, vuelvo a repetir con el mayor respeto por los abogados, de muy difícil interpretación para llevar a cabo y poner en proceso lo que se ha acordado en este momento. Nosotros insistimos y estoy completamente de acuerdo con el doctor Ortiz, en suprimir completamente el Inciso Segundo del Artículo Transitorio como está establecido, con el mayor respeto por el doctor Uprimny, la corrección que su señoría sugiere no corrige el alcance de preminencia, porque seguimos en lo mismo, les demostramos inequívocamente que ese Artículo Transitorio era violatorio y sustituía la Constitución, entonces metimos efectivamente en el Primer Inciso con sujeción a las disposiciones Constitucionales que no estaba en la versión del 12 de noviembre, eso lo metieron en la versión del 24 de noviembre, entonces todos los días ajustamos un poquitico más las cosas, ¿por qué la guerrilla no quiso ya Asamblea Nacional Constituyente? Doctor Uprimny, doctora Juanita por una razón, porque había alcanzado mucho más de lo que estaba esperando en el Acuerdo Final de Paz o con el Acuerdo Final de Paz con lo que cedió el Gobierno que efectivamente lo que hubiera podido alcanzar en una Asamblea Nacional Constituyente, lo que está forzando la institucionalidad y el Gobierno es muy delicado, estamos ya esforzándonos efectivamente a una Asamblea Nacional Constituyente, los actores que quedamos por fuera desde el punto de vista de esta negociación, por voluntad del Gobierno, están dejando un vacío profundo a nivel institucional, a nivel legal, a nivel constitucional, a nivel presupuestal y están creando un maremágnum institucional de delicadas consecuencias hacia el futuro. Muchas gracias señor Presidente.

**Presidente:**

A usted doctor Jorge. Bueno, ahora tenemos al ciudadano Santiago Andrés Rivera y con él terminamos, no sin antes recordarles que si hay alguna Ponencia escrita por favor nos la hagan llegar o alguna propuesta. Perdón, es que no estamos en un Debate sino en una

Audiencia Pública, entonces lo invito al debate, pero dejemos que termine el joven y pues si quiere.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al ciudadano Santiago Andrés Rivera Vergara:**

Muy buenos días, gracias Presidente. Con la colaboración de otros jóvenes de diferentes carreras y ámbitos sociales hemos hecho un pequeño escrito para poder apoyar este trabajo que se está llevando a cabo en esta Comisión. Agradeciendo el espacio que se nos ha brindado para hacer estos comentarios, debemos reconocer que el nuevo Artículo Transitorio es mucho menos aterrador que aquel que deroga expresamente pues no eleva abiertamente a rango de Bloque de Constitucionalidad del Acuerdo, únicamente lo ubica como referente de interpretación y validez de las Normas que habrán de desarrollarlo y ya no a perpetuidad sino solo por los próximos doce años, pero por qué sigue aterrándonos la idea de que los Acuerdos sean referente de interpretación y validez de las Normas que habrán de desarrollarlos? La respuesta es sencilla: porque las Normas que desarrollarán los Acuerdos van a impregnar todos los aspectos del Estado, introduciendo cambios en todos los modelos que manejamos, por ejemplo, debido al enfoque territorial del Acuerdo deberán hacerse importantes Reformas en nuestro Ordenamiento Territorial con el llamado Plan de Zonificación Ambiental, los cuales terminarán afectando derechos adquiridos, creando un nuevo mecanismo de solución de conflictos sobre la propiedad, lo que de suyo implica Reformas en los actuales procedimientos civiles, penales y policivos e instituyendo una nueva estructura catastral y la progresividad del Impuesto Predial, lo que acarrea una redistribución del territorio nacional.

Este solo es un ejemplo de uno de los seis puntos del acuerdo, pero ocurre igual con los otros cinco, por lo que permea todo el Ordenamiento Jurídico existente y las futuras reformas solo podrán inspirarse en las directrices que establece el acuerdo.

Es cierto que todos los colombianos queremos que cese el conflicto y que haya una Paz, pero no entendemos por qué para lograr ese objetivo es imperativo reformar todo el Ordenamiento Jurídico Colombiano y el modelo económico y productivo existente, únicamente como lo dice el Acuerdo sin dar la oportunidad de que se nos incluya a todos.

**Presidente:**

Santiago un favor, ¿Tú tienes eso escrito verdad? Te rogaríamos más bien que nos comentarás para qué.

**Santiago Andrés Rivera Vergara:**

Solo me queda exactamente una página, no está.

**Presidente:**

Bueno dejémoslo terminar tranquilo. Termine.

**Continúa con el uso de la palabra el ciudadano Santiago Andrés Rivera Vergara:**

Es cierto que todos los colombianos queremos que cese el conflicto y que haya Paz, pero no entendemos porqué para lograr ese objetivo es imperativo reformar todo el Ordenamiento Jurídico Colombiano y el modelo económico y productivo existente, únicamente como lo dice el acuerdo, sin dar la oportunidad de que se incluya todos los actores del escenario político.

Sin embargo, esto no es lo peor que hemos advertido para el futuro de nuestro país. Ni siquiera es necesario que se incluya este artículo en la Constitución, este Debate es una cortina de humo, pues los acuerdos de suyo ya tienen valor de tratado internacional, aún sin la refrendación y sin el contenido constitucional que por cortesía el Gobierno nacional ha querido que discutamos en esta oportunidad, tanto el acuerdo firmado el 24 de agosto, como el Acuerdo Final del 24 de noviembre del 2016, después del rechazo de la voluntad popular, consignan que es un Acuerdo Especial en los términos del Artículo Tercero común a los Convenios de Ginebra de 1949, para efectos de su vigencia internacional y disponen el depósito del séptimo original firmado ante el depositario de las Convenciones de Ginebra tal como puede leerse claramente en el preámbulo.

De acuerdo con el artículo tercero común a los cuatro Convenios de Ginebra, en conflictos no internacionales las partes harán lo posible por poner en vigor mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del Convenio. Segundo el artículo sexto tiene los acuerdos especiales indica que podrán incluirse todos los aspectos distintos a los previstos expresamente en las Convenciones sobre cualquier cuestión que les parezca oportuno zanjar particularmente. Lo anterior quiere decir que el Acuerdo de Paz con las Farc, primero tiene vigencia internacional respondiendo las preguntas que hace la Presidencia de la República con respecto, la Presidencia de la Comisión que pena, con respecto a la supremacía de la, con respecto a cuáles son los alcances de este Acuerdo, tiene vigencia internacional en los términos del artículo tercero es decir que forma parte del convenio y que segundo que es un acuerdo, que ese Acuerdo puede versar sobre cualquier cuestión que las partes estimen oportunas zanjar es decir sobre todo nuestro Ordenamiento Jurídico, básicamente lo que nosotros presentamos acá es el valor supraconstitucional que definitivamente llegan a alcanzar estos Acuerdos al momento de adherirse al depositario de Suiza, con relevancia al artículo tercero común de los Convenios de Ginebra.

Definitivamente pensamos que este es un ataque a la democracia, a pesar de que nuestro Ordenamiento Jurídico interno lo puede recibir de acuerdo al artículo 93 de la Constitución Política y así como lo ha dicho Humberto de la Calle que todo ha sido basado en la legalidad, definitivamente pensamos que esto viene con unos cambios muy sustanciales y que probablemente lo que se hizo en La Habana no fue más que una seudoasamblea constituyente sí, donde simplemente lo que vinieron a hacer fue hacer cambios sustanciales diciéndonos que no es así, donde nos dijeron que podíamos hacer un plebiscito, pero ni siquiera lo necesitaron y en el momento de hacer la inscripción de estos acuerdos en el depositario de Ginebra se integraron dentro del Convenio de acuerdo al artículo tercero común, del todo estoy de acuerdo con las afirmaciones que hacían los doctores en representación del Movimiento Mejor NO, definitivamente debo decir que como ciudadano me siento preocupado sí, porque creo que los cambios que se vienen son sustanciales, que el Fast Track es simple y llanamente una opción para que el Gobierno pase a otras cosas y así lo había afirmado el doctor Uprimny en uno de sus artículos, hablando acerca de cambio de un Fast Track a un Fast Track no hablando de una vía rápida y ese temor me parece que es existente y que definitivamente está sucediendo en este momento.

#### **Presidente:**

Muchas gracias Santiago. Para que vean que nosotros los del Centro sí somos totalmente democráticos, no cohibimos la palabra de nadie, pues doctor Uprimny, bien pueda.

#### **La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Rodrigo Uprimny Yepes, Director de Dejusticia:**

Gracias, gracias señor Presidente. No, yo quiero hacer unos comentarios breves sin ánimo de polemizar, cuando yo digo que los opositores a esta Norma arman un monstruo y después se asustan, es lo que acabamos de ver, o sea en vez de decir mire el Inciso Segundo tiene problemas ajustémoslo, cuando uno trata de ajustarlo, dicen cómo así, ahora en el Congreso se pueden ajustar las cosas del acuerdo, cuando lo que se había dicho era que el Congreso no iba a hacer nada, que el Congreso iba a ser un convidado de piedra, que únicamente iba a pupitriar el acuerdo y cuando se tratan de ajustar para ajustarlo a la Constitución, entonces se dice que eso está mal, yo no entiendo, yo entiendo que aquí estamos en un proceso de concertación entre fuerzas políticas ciudadanas distintas para tratar de lograr una Paz dentro del marco de la Constitución y por eso si el Inciso Segundo, yo sinceramente creo que la interpretación que ellos hacen del Inciso Segundo es jurídicamente incorrecta, pero el tenor literal es cierto que da para algunos de esos aspectos de esta interpretación y entonces uno propone un ajuste y si uno propone un ajuste entonces cómo así que ahora le van a hacer un nuevo ajuste a lo que ya venía del segundo o tercer debate.

Cómo así que un nuevo avance, pero para eso es el debate aquí en el Congreso, para que se ajuste, para de esta manera lograr una Paz dentro del marco de la Constitución que es a lo que se aspira en esta Norma y yo digo precisamente si uno toma el ajuste que nosotros proponemos, decimos: en concordancia con lo establecido en el Inciso Primero o la fórmula técnica que ustedes quieran sin perjuicio de lo establecido con el Inciso Primero, uno lo que está diciendo es el Inciso Segundo se interpreta a la luz del Inciso Primero, que es lo que yo creo que es la interpretación correcta, pero si hay dudas pues lo decimos y luego se dice esto no está dando facultades supraconstitucionales y por eso se dice: las autoridades deberán cumplir el acuerdo dentro del marco de la Constitución, no se le está diciendo cumpla el Acuerdo vulnerando la Constitución, pero a pesar de eso se, como decía el doctor Bustamante ahí está el artículo cuatro, esta Norma debe ser interpretada a la luz del artículo cuatro que dice, que en caso de conflicto entre cualquier Norma y la Constitución, prevalece la Constitución, lo que está diciendo en caso de cualquier conflicto entre la Constitución y el Acuerdo prima la Constitución, entonces si uno tiene todo eso ahí no hay monstruo, claro si uno quiere seguir atacando el Proceso de Paz y no buscar concertaciones, no buscar acercamientos pues lo mejor es que cada vez que haya alguna norma mostrarla en su peor aspecto posible y a partir de eso criticarla y atacarla en vez de proponer ajustes para corregirla.

Yo creo que suprimir el Inciso Segundo no es una buena fórmula, porque no nos digamos mentiras, este es un Estado que no cumple, entonces decirle a las autoridades miren tomen todo el esfuerzo dentro del marco de sus competencias, para dentro del mar-

co de sus competencias sin violar sus competencias, cumplir el acuerdo creo que es una fórmula apropiada. No me voy a referir en detalle a los otros puntos de la argumentación referidas a que supuestamente ellos adhieren a la Constitución del 91, les gusta la Constitución del 91, pero ahora sucede que en su visión ninguna de las instituciones de la Constitución del 91 es hoy legítima, entonces la Corte Constitucional dice: lo que se hizo con el Plebiscito después del Plebiscito fue una fórmula ajustada, no les gusta. Este Congreso fue elegido por voto popular, no, no les gusta. El Presidente fue elegido por voto popular no les gusta, ahora la única legitimidad democrática que existe en Colombia es el 0.4% del NO que le ganó al SÍ en el 2 de octubre, esa es la única legitimidad democrática que ahora existe, a mí me parece que esa es una forma de interpretar la Constitución y deslealtad democrática muy complicada, es decir uno se atribuye la interpretación del mandato popular del 2 de octubre uno como ciudadano de mejor NO, uno si entendió que fue lo que votó la gente y cuando el Congreso que es el Representante del pueblo conforme a la Constitución.

Interpreta de otra manera el mandato del 2 de octubre, que fue el mandato del 2 de octubre ganó por el 0.4% del NO pero el SÍ apoyó la estructura del acuerdo y se le introdujeron las modificaciones y eso fue lo que el Congreso, la Corte Constitucional, el Presidente todos electos popularmente consideraron que era la forma de implementar el mandato del 2 de octubre, pero no, ahora resulta que es que hay unos interpretes auténticos del 2 de octubre y que lo único que vale en Colombia institucionalmente es el voto del 2 de octubre. Digamos si eso no es invitar a una subversión de la Constitución me parece problemático, pero ellos son supuestamente los grandes defensores de la Constitución, entonces, yo sí lo que creo es que si estamos por hacer la Paz busquemos fórmulas de acuerdo, fórmulas de acercamientos y yo creo que la fórmula que nosotros estamos proponiendo ahí toma en cuenta sus observaciones, que el Inciso Segundo se pueda interpretar como una Norma que permite facultades supraconstitucionales, yo creo que es una interpretación equivocada, pero sí para lograr eso, sí para lograr tranquilidad le podemos introducir ajustes al Inciso Segundo hagámoslo y creo que queda una Norma que permitirá dar garantías de cumplimiento del Acuerdo dentro del marco de la Constitución. Muchas gracias señor Presidente.

**Presidente:**

Bueno, como para nosotros el derecho del uno es el derecho del otro, entonces doctor Óscar y terminamos ahí sí les parece bien, porque creo que no es un Debate sino es una Audiencia donde nosotros queremos simplemente escucharlos, no sin antes decirle doctor Uprimny que aquí nadie se opone a la Paz, aquí lo que estamos es mirando cómo realmente generamos un Acuerdo que le sirva y que tenga sostenibilidad en el tiempo. En ese orden de ideas hay sectores y nosotros de buena fe acudimos a más de una semana de trabajo con dieciséis horas de trabajo donde yo soy testigo, donde se dijo que se iban a hacer ciertas modificaciones a los Acuerdos y desafortunadamente los textos traídos acá al Congreso donde se nos dijo que podríamos participar en la implementación, a nosotros como opositores y como Voceros del NO, porque todo el resto de la Unidad Nacional está en el SÍ, pues no se nos ha permitido hacer absolutamente nada, en ese orden de ideas, creo que sin entrar a

polemizar o espero que esto que usted, estos contenidos que usted nos ha dado podamos nosotros llevarlos a un texto técnico que genere esas garantías para mirar si podemos ayudar y acá lo que siempre desde el Presidente Uribe hasta el último asesor que ha trabajado en esto siempre hemos preguntado; podemos ayudar en la implementación? Siempre se nos dice que sí, pero al final el resultado es un no. Doctor Óscar.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Óscar Ortiz González:**

Gracias señor Presidente. El tal monstruo sí existe, si para el Inciso Segundo, se le podría equilibrar con la vigencia del artículo cuarto que establece la supremacía de la Constitución pues para la buena fe está el artículo 83 de la Constitución que establece la buena fe, entonces no habría ninguna necesidad de que un texto que evidentemente dice lo que dice, solamente que se está anticipando doctor Uprimny a la elección en la Corte Constitucional, porque usted ya está dando la solución de la interpretación que se haría judicialmente, está diciendo que el alcance de ese texto no es el texto sino lo que tendría que interpretar un juez de constitucionalidad, esperemos a ver qué determinación toma finalmente el Presidente de la República en la selección de sus ternas o de las otras Cortes y finalmente el Congreso de la República.

Pero para no anticiparnos como se está confeccionando la Norma, expulsemos lo que dice ese texto o pretende imponérsenos a los colombianos y por eso, eso explica por qué la constituyente no, las Farc no quisieron una Constituyente, porque les dieron Constitución, ni siquiera en la Asamblea Nacional Constituyente la propuesta del delegatario Zalamea que en un momento determinado propuso una intangibilidad de modificación de unos artículos durante diez años que fue negada justamente, porque eso atentaba contra la sostenibilidad democrática y política de legitimidad de la Constitución misma, ahora se está haciendo que hasta el año 2030, estos acuerdos sean la Norma supraconstitucional para todas las autoridades, para todos los actos, si eso no dice lo que dice expulsémoslo, por favor el monstruo sí existe y si es el equilibrio de solución es el artículo cuarto y acá la preocupación fundamental apenas lógica de darle cumplimiento a un acuerdo que una garantía existe en la buena fe, pues está el artículo ochenta y tres. Muchas gracias.

**Presidente:**

De esta forma damos por terminada la Audiencia Pública sin, no antes agradecerles por las expresiones aquí dadas, igualmente les rogamos que en el menor tiempo posible si tienen algún escrito o alguna Ponencia nos la hagan llegar a fin de poderla implementar en las diferentes Ponencias que se llevarán para cuarto y último Debate de este Acto Legislativo. A la señora Secretaria por favor levantar la Sesión y agradecemos a todos su asistencia.

**Secretaria:**

Sí señor Presidente, la Secretaria les informa que las Ponencias radicadas serán publicadas en la *Gaceta del Congreso* y habiendo concluido las intervenciones, siendo las doce y veintisiete de la tarde, se concluye la Audiencia Pública. Muchas gracias.

**Anexos: Veintinueve (29) Folios.**

|   |  |
|---|--|
| <p style="text-align: center;"><br/><b>Comisión Colombiana de Juristas</b><br/><i>Organización no gubernamental de abogados colombianos ASES UN</i><br/><small>Asociación Colombiana de Abogados de Derecho Internacional ASADI</small></p> <p style="text-align: center;"><b>Algunos comentarios sobre el proyecto de acto legislativo de estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final</b></p> <p>El pasado 19 de diciembre del año 2016 el Ministro del Interior presentó ante el Congreso de la República una iniciativa legislativa que tiene como propósito incorporar una disposición transitoria en la Constitución que permita dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las Farc-EP el pasado 24 de noviembre.</p> <p>Desde la Comisión Colombiana de Juristas, en adelante CCJ, comprendimos que, por un lado, el mencionado proyecto de acto legislativo es relevante para la implementación normativa del Acuerdo de Paz, según este mismo documento, y que, por otro lado, la discusión en el marco del procedimiento legislativo especial pretende que sea aprobado con la mayor celeridad posible.</p> <p>En este sentido, presentaremos algunos análisis efectuados en relación con el mencionado proyecto de acto legislativo, sin perjuicio de la posibilidad de profundizarlos en la audiencia pública, sobre los siguientes aspectos: i) el derecho constitucional de los procesos de paz es un marco jurídico en construcción; y ii) la naturaleza jurídica del Acuerdo Final y su jerarquía normativa.</p> <p style="text-align: center;"><b>1.1. Derecho constitucional de los procesos de paz: un marco jurídico en construcción</b></p> <p>Emprender un proceso de paz en un Estado social y democrático de derecho como es el colombiano supone inmensos retos desde lo político, lo jurídico y lo social. Son incontables las incertidumbres sobre las cuales debe transitar. Sin embargo hay una claridad que despeja cualquier duda: la solución negociada del conflicto armado es la opción mejor ponderada por la CP y la ley.</p> <p>El constitucionalismo colombiano guarda una llamativa paradoja: es uno de los pocos ordenamientos jurídicos que reconoce la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, no obstante sobrevivir más de 50 años de conflicto armado y continua violencia sociopolítica. Sin embargo, es precisamente esta la razón que le da sentido al hecho de que el ordenamiento jurídico colombiano se encuentre constituido en torno a la finalidad concreta de perseguir la paz. Para ello la CP le ha otorgado tres dimensiones diferentes. En primer lugar, la reconoce como un valor esencial de la sociedad y el fundamento del Estado y las instituciones públicas (Prámbulo). En segundo lugar, la concibió como el fin esencial que debe direccionar las actuaciones de las autoridades públicas y que, como principio, debe irradiar el ordenamiento jurídico (artículo 2°). Y, en tercer lugar, la comprendió como un derecho constitucional que, si bien carece de aplicación inmediata, le impone tal mandato a las acciones tanto de los particulares como de las autoridades constituidas (artículo 22°).</p> <p>Asimismo, la búsqueda de la paz también tiene como fuente diferentes instrumentos del derecho internacional. Así, es posible evidenciar que, de conformidad con el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, entre otros -todos ellos suscritos por el Estado</p> <p><small><sup>1</sup> Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.<br/><sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia C-048 de 2001, M.P.: Eduardo Montealegre Lynett.</small></p>  | <p>colombiano-, se reconoce que el propósito fundamental de los Estados es la búsqueda de la convivencia pacífica entre ellos y en su interior. De manera que la paz, como valor esencial del Estado colombiano, no solo legitima el ordenamiento político, social y económico interno, sino que además fundamenta su rol como sujeto del derecho internacional, en tanto las naciones se reconocen como tales a través de este mismo propósito colectivo.</p> <p>La paz también tiene un papel fundamental en el derecho internacional humanitario. Si bien este cuerpo normativo es reconocido por su pretensión de humanizar las situaciones del conflicto armado, lo cierto es que tal objetivo, por lo menos en nuestro ordenamiento constitucional, es una proyección del derecho a la paz en la medida en que “[...] las normas humanitarias, lejos de legitimar la guerra, aparecen como una proyección de la búsqueda de la paz, que es en el constitucionalismo colombiano un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, lo cual confiere nuevas bases constitucionales al Protocolo II”.</p> <p>Por lo tanto, al ser la paz un valor, un fin, un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento que no solo sustenta el ordenamiento constitucional colombiano, sino que además es el origen y fin de las naciones que se reúnen alrededor de los principales instrumentos del derecho internacional, es necesario afirmar que el móvil último de las fuerzas del orden constitucional no puede ser otro diferente a asegurar las condiciones para una auténtica convivencia pacífica<sup>3</sup>.</p> <p>En concreto, ante la disyuntiva sobre cómo solucionar un conflicto armado se podría ir más allá y afirmar que dado el carácter humanista que trasciende de la filosofía de la CP, y sobre todo por el reconocimiento de la paz como valor, fin y derecho, la solución pacífica de un conflicto armado es la opción más aventajada dentro del marco constitucional colombiano:</p> <p style="text-align: center;"><i>“(...) los instrumentos pacíficos para la solución de conflictos se acomodan a la filosofía humanista y al amplio despliegue normativo en torno a la paz que la Constitución propugna. De ahí pues que, las partes en controversia, particularmente en aquellos conflictos cuya continuación pone en peligro el mantenimiento de la convivencia pacífica y la seguridad nacional, deben esforzarse por encontrar soluciones pacíficas que vean al individuo como fin último del Estado”.</i></p> <p>Lo anterior nos permite arribar a una primera conclusión y es que no existe duda que la paz es un objetivo constitucionalmente imperioso y que su consecución por medio del diálogo es la alternativa mejor ponderada por la CP. Luego la celebración de procesos de paz se encuentra plenamente justificada en el ordenamiento constitucional.</p> <p>Las reflexiones del profesor Vincenc Fisas, director de la Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona, nos permiten señalar que la consecución de la paz por la vía dialogada es un proceso. En su criterio los procesos de paz, en tanto proceso, están compuestos de al menos siete grandes etapas que deben conducir a la consecución de la paz. La primera de ellas, la fase exploratoria, tiene como objetivo que las partes puedan escuchar si existe la voluntad de cesar el conflicto por la vía del diálogo. Verificado lo anterior viene la concreción de un <i>acuerdo preliminar</i> que es aquel en el que las partes manifiestan su voluntad de solucionar el conflicto mediante una negociación. Obtenido dicho acuerdo se adelanta una etapa para consensuar el “cómo” hacer la negociación, es decir, las reglas de juego que se van a seguir en el diálogo y que Fisas llama</p> <p><small><sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia C-225 de 1995, M.P.: Alejandro Martínez Caballero<br/><sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia T-102 de 1993, M.P.: Carlos Gaviria Díaz.<br/><sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia C-048 de 2001, M.P.: Eduardo Montealegre Lynett.</small></p> |
| <p><i>acuerdo de prenegociación</i>. Posteriormente las partes llegan al consenso sobre la hoja de ruta contenitiva de los temas o materias que serán en concreto objeto de negociación, es decir el <i>acuerdo marco</i> donde se señalan los principios generales y la agenda a seguir. En quinto lugar, y ya sumidos en los diálogos sustantivos sobre los puntos necesarios para finalizar el conflicto, las partes pueden llegar a <i>acuerdo parciales y protocolos</i> para atenuar las consecuencias e impactos del conflicto para lograr el objetivo de la sexta fase que es la suscripción de un <i>acuerdo general</i> que es el instrumento que contiene los resultados de la negociación, el cómo se implementará y quiénes serán los responsables. Consecuentemente la última etapa es la que condensa la <i>implementación, verificación y solución de controversias</i> que puedan derivarse por los desacuerdos surgidos en esta última etapa<sup>4</sup>.</p> <p>Ahora bien, por supuesto la conducción de procesos de paz no tiene una fórmula única, universal y vinculante, de ahí que resulte importante observar otras percepciones y clasificaciones de cómo se organizan y conciben los procesos de paz. Por ejemplo, las referencias a <i>peacemaking, peacekeeping y peacebuilding</i> son universalmente reconocidas pues han sido conceptos construidos a partir de los diferentes roles que puede desempeñar Naciones Unidas a través de sus diferentes órganos por mandato de su Carta fundacional. El primer término, <i>peacemaking</i>, hace referencia a los esfuerzos más básicos dirigidos a la cesación de hostilidades como requisito esencial para emprender la senda de construcción de paz a través de mecanismos como la negociación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial o el recurso a organismos o acuerdos regionales (artículo 33 de la Carta de Naciones Unidas). Por su parte las actividades de <i>peacekeeping</i>, son aquellas actividades desarrolladas para reducir las tensiones militares o armadas entre las partes en conflicto cuando el cese de hostilidades se ha alcanzado<sup>5</sup>. Finalmente <i>peacebuilding</i> guarda relación, por un lado, con algunas medidas tempranas tendientes a la prevención de la violencia, el mantenimiento de la paz civil y militar, ayuda humanitaria y una acción de incidencia para hacer efectivos los acuerdos de cese de hostilidades y el establecimiento de zonas de paz<sup>6</sup>, y por el otro lado, todas las acciones de largo plazo para erradicar aquellas condiciones que dieron lugar al conflicto y permitieron el legado de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario<sup>7</sup>.</p> <p>Autoras como Heidi Burgess han esquematizado los procesos en dos etapas que a su vez se dividen en sus respectivas fases. La primera etapa es la cesación del conflicto que comprende las negociaciones, cuyo objetivo principal es acordar las cuestiones claves para dar por terminado el conflicto, y la cesación de hostilidades, que enmarca la firma del acuerdo, el cese al fuego y la separación de los combatientes de las fuerzas en disputa. Y la segunda gran etapa es la construcción de paz la cual conlleva, por un lado, a una fase de transición donde se establece un gobierno legítimo que pueda gobernar de forma efectiva.</p> <p><small><sup>4</sup> Fisas, Vincenc, <i>Introducción a los procesos de paz</i> en Quaderns de Construcció de Pau N° 12, Escola de Cultura de Pau, Febrero de 2010, disponible en: <a href="http://escolapau.uab.cat/img/gcp/introduccion_procesos_paz.pdf">http://escolapau.uab.cat/img/gcp/introduccion_procesos_paz.pdf</a><br/><sup>5</sup> Ouellet, Julian, <i>Peacemaking en Beyond Intractability</i>, Eds. Guy Burgess and Heidi Burgess, Conflict Information Consortium, University of Colorado, Boulder, Septiembre de 2003, disponible en: <a href="http://www.beyondintractability.org/essay/peacemaking">http://www.beyondintractability.org/essay/peacemaking</a><br/><sup>6</sup> Conflict Management Program at SAIS, and Julian Ouellet, <i>Peacekeeping, Beyond Intractability</i>, Eds. Guy Burgess and Heidi Burgess, Conflict Information Consortium, University of Colorado, Boulder, Septiembre de 2003, disponible en: <a href="http://www.beyondintractability.org/essay/peacekeeping">http://www.beyondintractability.org/essay/peacekeeping</a><br/><sup>7</sup> Maiese, Michelle, <i>Peacebuilding en Beyond Intractability</i>, Eds. Guy Burgess and Heidi Burgess, Conflict Information Consortium, University of Colorado, Boulder, Septiembre de 2003, disponible en: <a href="http://www.beyondintractability.org/essay/peacebuilding">http://www.beyondintractability.org/essay/peacebuilding</a><br/><sup>8</sup> Boutros-Ghali, Boutros, <i>An Agenda for Peace</i>, Naciones Unidas, Nueva York, 1995.</small></p> | <p>implementar las reformas necesarias para construir las instituciones que puedan dotar de seguridad y estabilidad los acuerdos y cuente con suficiente legitimidad para promover la reconciliación nacional; y, por el otro lado, una fase de consolidación que continúe y profundice los compromisos de reforma y reconciliación<sup>8</sup>.</p> <p>Como se ve, e insistimos, la ordenación de los procesos de paz no es unívoca, ni universal, pues las condiciones de tiempo, modo y lugar de las negociaciones y las características de los actores y del conflicto son las que dictan el curso a seguir. Pero de lo anterior sí podríamos decir que en términos generales hay al menos cuatro fases que, aún cuando caracterizadas de diferentes maneras, son recurrentes y que para el caso las llamaremos negociación, celebración o suscripción, implementación y verificación de los acuerdos de paz.</p> <p>Para el momento en que nos encontramos, teniendo un avance sin precedentes, es necesario que la sociedad y sus representantes, como lo son los integrantes del Congreso de la República, adelanten todas las actuaciones necesarias para que la etapa denominada implementación, verificación y solución de controversias, <i>Peacebuilding</i>, consolidación para la construcción de paz o de implementación y verificación del Acuerdo Final cuente con las condiciones de estabilidad y seguridad jurídica necesarias para su cumplimiento.</p> <p>Lo anterior tiene una importante relevancia en la medida que si bien, de acuerdo con el análisis respectivo, las etapas de negociación y celebración de acuerdos de paz en Colombia han sido objeto de regulación por parte del legislador en virtud de la cláusula general de competencias atribuida por el artículo 150 de la CP, sin embargo, hasta el momento el legislador no se ha ocupado con el mismo rigor sobre disposiciones que brinde estabilidad y seguridad al Acuerdo Final y, en general, que viabilice y facilite su cumplimiento para la protección y garantía del derecho a la Paz, además de todos aquellos vinculados a un proceso de terminación de un conflicto armado interno.</p> <p>Para el caso concreto de la negociación que se adelantó entre el Gobierno nacional y las Farc, se debe anotar que la regulación de dicha fase ha sido objeto de un diseño pormenorizado producto tanto del direccionamiento al cual está facultado el Gobierno nacional por mandato de la ley 418, como de los acuerdos alcanzados entre las partes. Ahora dicho diseño, bien por determinación de las partes o por el direccionamiento del ejecutivo, ha sido remitido al Congreso de la República para que sea a través de las instituciones democráticas y los procedimientos establecidos en el ordenamiento constitucional colombiano (Procedimiento Legislativo Especial para la Paz) que se adelante su trámite.</p> <p>El Acto legislativo 01 de 2016 estableció los instrumentos jurídicos para adelantar los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, consistentes básicamente en la regulación de un procedimiento legislativo especial para tramitar las reformas constitucionales y legales atinentes, que contempla especialmente un control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, el otorgamiento de unas facultades presidenciales de paz y la inclusión de un plan de inversiones para la paz en el plan plurianual de inversiones de los planes nacionales de desarrollo venideros.</p> <p><small><sup>8</sup> Burgess, Heidi, <i>Peace Processes en Beyond Intractability</i>, Eds. Guy Burgess and Heidi Burgess, Conflict Information Consortium, University of Colorado, Boulder, mayo de 2014, disponible en: <a href="http://www.beyondintractability.org/essay/peace-processes">http://www.beyondintractability.org/essay/peace-processes</a></small></p>   |

En suma: por iniciativa del Gobierno nacional, máximo rector del proceso de paz, se adelantó por vía del Congreso de la República, en uso de sus facultades como constituyente derivado, el trámite de una reforma constitucional para regular constitucionalmente la fase de implementación del Acuerdo Final que persigue cuatro objetivos esenciales y legítimos para lograr alcanzar una paz estable y duradera: integralidad, fidelidad, agilidad y efectividad de los acuerdos.

Tal regulación cuenta con unas características específicas que tiene como resultado la puesta en funcionamiento de las instituciones jurídicas axiales de la CP de 1991. Ello se corrobora, en primer lugar, porque será el legislador quien desarrolle los contenidos del Acuerdo mediante un debate democrático y deliberativo, pero sin atentar contra su integralidad pues sería, además de defraudar las expectativas del proceso, defraudar la normativa vigente que permite al Presidente de la República adelantar la negociación de acuerdos de paz. En segundo lugar, en la implementación se activarán los mecanismos de frenos y contrapesos diseñados por la CP pues implica la inferencia directa de todos los poderes públicos: el ejecutivo que preparará los proyectos de ley y acto legislativo para someterlos al escrutinio del legislador, el legislador que se encargará de hacer la deliberación política correspondiente y el poder judicial, a través de la Corte Constitucional, que se encargará de adelantar el juicio de constitucionalidad para asegurar, además de la fidelidad entre lo acordado y lo reglamentado, que lo aprobado por el Congreso no mine la supremacía e integralidad de la CP.

Finalmente, en cuanto a la verificación y monitoreo del desarrollo normativo del Acuerdo, se debe decir que dicha competencia está distribuida entre diferentes actores como es la rama ejecutiva, que prepara los proyectos, el Congreso que los debate y la Corte Constitucional que los controla. Pero incluso la sociedad civil es verificadora del desarrollo normativo de ellos en virtud del artículo 40 de la CP que le permite tanto presentar acciones como participar de los procesos en defensa de la Constitución que, para este caso, sería también en defensa de la integralidad y fidelidad de los acuerdos.

En síntesis, el derecho constitucional de los acuerdos de paz es un marco normativo que, si bien cuenta con profundo respaldo en los principios axiales de la CP, se encuentra en proceso de consolidación con ocasión del desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto.

#### 1.2. Naturaleza jurídica del Acuerdo Final y su jerarquía normativa

Indagar sobre la naturaleza jurídica de los acuerdos, en tanto es el primer paso de implementación, implica necesariamente observar el marco-jurídico que se está consolidando para ello. La pregunta sobre la naturaleza jurídica y jerarquía normativa del Acuerdo pasa por establecer si el Acuerdo, por sí mismo, hace parte del sistema de fuentes previsto por la CP, o se encuentra en la esfera de compromisos políticos adquiridos por las autoridades. Para ello resulta iluminador la caracterización jurisprudencial que la H. Corte ha hecho del sistema de fuentes en el ordenamiento constitucional a partir de la vinculación de los materiales normativos con las autoridades judiciales que tienen por encargo definir, en última instancia, lo que se encuentra jurídicamente ordenado, prohibido o permitido.

El artículo 230 de la CP establece que "los jueces en sus providencias se encuentran sometidos al imperio de la ley" y lo complementa señalando que son criterios auxiliares de la actividad judicial la doctrina, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la equidad. Ahora bien, la Corte ha establecido que el alcance de la palabra "ley" del artículo referenciado debe ser comprendida en un sentido material, es decir que son normas, y por tanto pertenecen al sistema de fuentes, aquellas que son "[i] adoptadas por las autoridades a quienes el

ordenamiento jurídico les reconoce competencias para el efecto y (ii) siguiendo el procedimiento o las formas fijadas con ese propósito". Luego donde hay competencia y se sigue el procedimiento reglado por la CP y la ley hay una norma. Y asimismo señaló que las relaciones entre las normas, es decir su jerarquización en el ordenamiento, se rige por tres criterios de validez que los cuales son relativos:

"(i) a su contenido dando lugar, por ejemplo, a que las leyes aprobatorias de tratados en materia de derechos humanos, las leyes estatutarias y las leyes orgánicas ostenten una especial posición en el ordenamiento jurídico; (ii) al órgano que la adopta de manera tal que, por ejemplo, una ley adoptada por el Congreso se superpone a un decreto reglamentario expedido por el Presidente de la República; o (iii) al procedimiento de aprobación conforme al cual normas con un procedimiento agravado de expedición tienen primacía respecto de otro tipo de leyes, lo que ocurre por ejemplo en la relación entre los actos legislativos y las leyes aprobadas por el Congreso"

Con base en lo anterior tenemos que apuntar lo siguiente. Los productos del proceso de paz, en especial el Acuerdo Final, no cuenta *prima facie* con ningún tipo de relevancia en el sistema de fuentes, pues el órgano que lo produce carece de reconocimiento constitucional y no surte un procedimiento reglado por la CP y la ley. Lo anterior, sin embargo, no significa que ello no pueda suceder, pues precisamente el proyecto de acto legislativo objeto de análisis se tramita a través del órgano competente para la producción de normas y mediante el procedimiento previsto por la CP (Acto Legislativo 01 de 2016), luego los productos del proceso de paz podrían adquirir el carácter de fuentes de derecho. Lo anterior también resuelve la cuestión sobre la jerarquía normativa, pues dependiendo del contenido, el órgano y el procedimiento utilizado para su incorporación, sería posible verificar cómo se validan dichos materiales en el ordenamiento.

La finalidad de los acuerdos especiales del derecho internacional humanitario es que los actores armados en un conflicto armado no internacional adquieran "compromisos explícitos (...) para cumplir con ciertas normas del DIH, y puedan estar expresados en un documento firmado, una declaración conjunta o cualquier otra forma. Esencialmente son expresiones públicas de una voluntad concurrente de cumplir el DIH". La referencia a estos acuerdos fue incluida en los Convenios de Ginebra ante la ausencia de regulación del artículo 3 común de cuestiones humanitarias y de conducción de hostilidades que si fueron establecidos para los conflictos de carácter internacional a lo largo del texto de los cuatro convenios".

En vista de que los compromisos sobre derecho internacional humanitario son adquiridos por los Estados, y en esta toma de decisiones no participan los actores armados no estatales, los acuerdos especiales se han entendido como una buena forma de lograr mayor cumplimiento de los combatientes del DIH. En este sentido, el Comité de Internacional de la Cruz Roja (CICR), ha señalado que "un acuerdo especial puede crear nuevas obligaciones jurídicas, si va más allá de las disposiciones del DIH ya aplicables en las circunstancias específicas (un acuerdo "constitutivo"), o bien retomar simplemente el derecho que ya vincula a las partes (un acuerdo "declarativo)".

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia C-284 de 2015, M.P.: Mauricio González Cuervo.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> HEFFES, Esequiel y KOTLIK Marcos, "Special agreements as a means of enhancing compliance with IHL in non-international armed conflicts: An inquiry into the governing legal regime", *International Review of the Red Cross*, número 96 (895/896), pág. 1198.

<sup>14</sup> *Ibid.* Pág. 1197.

<sup>15</sup> Comité Internacional de la Cruz Roja, "Mejorar el respeto del Derecho Internacional Humanitario en los conflictos armados no internacionales", Ginebra, 2008, pág. 16.

Así tenemos que los acuerdos especiales buscan principalmente acercar a las partes en conflicto para llegar a compromisos comunes en materia de DIH y su utilización puede darse ya sea en el marco del conflicto, como parte de un acuerdo de cese de hostilidades, o también en el marco de un proceso de paz. Ahora, han existido ocasiones en las que este tipo de acuerdos incluyen normas de respeto y garantía de derechos humanos, como sucedió en El Salvador y en Filipinas. En estos casos, no existe una posición internacionalmente aceptada sobre la naturaleza de los acuerdos especiales que incluyen disposiciones de derechos humanos. Por ejemplo, para el CICR:

"Algunos acuerdos concluidos entre las partes en un conflicto armado no internacional se refieren tanto al DIH como al derecho de los derechos humanos y, por consiguiente, no son acuerdos basados en el artículo 3 común, en sentido estricto. Por ejemplo, el Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos, concluido entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional en 1990, contenía compromisos de respetar el artículo 3 común y el Protocolo adicional II, además de varias disposiciones de derechos humanos. El Acuerdo General sobre el Respeto a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, concluido entre el Gobierno de Filipinas y el Frente Nacional Democrático de Filipinas, es un ejemplo más". (Subrayado propio).

Es decir que la calificación como acuerdo especial a la luz del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra del Acuerdo Final nos responde – sin que haya una postura consolidada y unívoca en el derecho internacional – sobre cuál es su contenido. Ahora, el marco-jurídico que se encuentra en proceso de consolidación tiene el propósito de vincular el contenido del Derecho Internacional Humanitario del Acuerdo Final al ordenamiento jurídico, mediante un procedimiento legislativo del Congreso de la República, lo cual, además de respondernos sobre el contenido, nos da razón sobre el procedimiento y el órgano encargado de su trámite. Así las cosas, la respuesta a la pregunta sobre la naturaleza jurídica y jerarquía del acuerdo será necesariamente que el Acuerdo, de surtir este trámite, tendrá prevalencia en el ordenamiento jurídico.

Por las razones expuestas le sugerimos respetuosamente a la H. Cámara de Representantes apruebe el contenido del proyecto de acto legislativo, de acuerdo con los análisis efectuados. Asimismo, los alentamos para que continúen el debate sobre la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en el marco de un proceso de implementación que respete y proteja la integridad y coherencia del Acuerdo Final que ha permitido cesar la violencia en el marco del conflicto armado con las Farc.

Comisión Colombiana de Juristas  
17 de marzo de 2017

<sup>16</sup> *Ibid.* Pág. 18.



#### COMENTARIOS AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2016 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN ARTICULO TRANSITORIO A LA CONSTITUCIÓN CON EL PROPÓSITO DE DAR ESTABILIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA AL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA"

Rodrigo Uprimny Yepes  
Diana Isabel Gúiza Gómez

El presente texto somete a consideración de la opinión pública y del Congreso de la República algunas reflexiones en relación con el proyecto de reforma constitucional que busca dotar de estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo de paz firmado entre el gobierno colombiano y las FARC-EP, el 24 de noviembre de 2016. Este documento hace parte de una serie de textos cortos en los que sustentaremos ciertas observaciones a algunos de los proyectos de reforma constitucional y legal que serán tramitados en el Congreso para implementar el acuerdo de paz.

Con tal propósito, este documento se divide en tres secciones. La primera de ellas resalta la relevancia y conveniencia de generar espacios de participación de la ciudadanía en general y de las víctimas en particular, en los debates legislativos que tienen relación con la implementación normativa del acuerdo de paz. La segunda parte muestra por qué es importante otorgar fuerza jurídica a un acuerdo de paz, con el fin de dotar de estabilidad y sostenibilidad al proceso de construcción de paz, y las dificultades que se enfrentan al momento de dar valor jurídico a un acuerdo de paz suscrito entre un Estado y un grupo insurgente. La tercera y última parte sostiene que la fórmula adoptada por el proyecto de reforma constitucional objeto de análisis es razonable, ya que, al mismo tiempo, garantiza la suficiente fuerza jurídica al acuerdo de paz para que su implementación normativa sea integral y fiel, y protege la supremacía de la Constitución de 1991.

#### Los espacios de participación ciudadana en el fast-track

Los comentarios que aquí presentamos fueron expuestos por Rodrigo Uprimny Yepes, el pasado 25 de enero, en la audiencia pública que convocó la Comisión Primera del Senado. Esos espacios son fundamentales para ampliar y robustecer el debate democrático en torno a la implementación normativa del acuerdo de paz. Tal implementación tendrá lugar en el Congreso vía *fast-track*<sup>1</sup>, el cual es un mecanismo necesario para la sostenibilidad del proceso de paz, ya que favorece la aplicación ágil, efectiva, integral y fiel del acuerdo de paz. Entre mayor seriedad en la implementación de un acuerdo de paz, mayor será la estabilidad del proceso de construcción de paz y

<sup>1</sup> El *fast-track* es un procedimiento legislativo expedito que fue aprobado por el Acto Legislativo 1 de 2016. Su propósito es agilizar el trámite que deben seguir en el Congreso de la República las reformas constitucionales y legales para el desarrollo e implementación normativa del acuerdo de paz.

|  |  |
|--|--|
| <p>menores serán los riesgos de que se reabran discusiones que ya habían sido cerradas en la etapa de negociación. Es por ello que este tipo de trámites legislativos han sido adoptados en otras experiencias para fortalecer el proceso de paz, como ocurrió Irlanda del Norte (House of Lords, 2009), el cual es considerado un caso exitoso.</p> <p>Sin embargo, por sus características, el <i>fast-track</i> disminuye las facultades del Congreso y la calidad de la deliberación parlamentaria. Este déficit de democracia deliberativa debe ser contrarrestado con un plus de democracia participativa, ya que la construcción de paz se robustece en la medida en que ésta goza de legitimidad política, gracias a la participación de la sociedad. De hecho, la falta de participación en los sistemas políticos y económicos explica, en buena parte, por qué el 50% de los procesos de paz fracasa dentro de los 5 años siguientes a la firma del acuerdo de paz (International Alert, 2006; Nylander, 2014). Muestra de ello es, por ejemplo, el resurgimiento del conflicto armado interno en Sudán del Sur y Mozambique<sup>2</sup>. Por esas razones, urge abrir canales de participación ciudadana durante la implementación del proceso de paz y un buen esfuerzo inicial en esa línea es invitar a la ciudadanía a participar en los debates legislativos relacionados con el desarrollo del acuerdo de paz.</p> <p><b>El difícil y relevante debate del valor jurídico de acuerdos de paz<sup>3</sup></b></p> <p>La pregunta por el valor jurídico de los acuerdos de paz pasa necesariamente por la decisión de otorgarles carácter normativo. Es decir, esa pregunta parte del supuesto de que los acuerdos de paz no solamente son pactos políticos, sino que también son --o deberían ser-- documentos jurídicos, en aras de asegurar jurídica y políticamente su cumplimiento, en tanto se entienden un compromiso del Estado y no un compromiso del gobierno de turno.</p> <p>Con todo, la respuesta a esa pregunta no es clara y enfrenta retos analíticos. Los acuerdos de paz que suscriben un Estado y un grupo insurgente tienen unas particularidades frente a las partes que intervienen y el contenido de los mismos, lo cual dificulta el análisis de su naturaleza y fuerza jurídica. Es por eso que el valor jurídico de este tipo de acuerdos es un asunto controversial y no existe claridad sobre su carácter normativo ni su ubicación en las fuentes de derecho internacional y nacional<sup>4</sup>.</p> <p>Esta no es una duda exclusiva del proceso de paz colombiano. Como señala Bell (2006), no existe una amplia literatura acerca del carácter normativo de los acuerdos de paz firmados entre un Estado y un grupo armado, en especial, acerca de su fuerza</p> <p><sup>2</sup> Para mayor información, ver Nylander (2014)<br/> <sup>3</sup> Utilizamos el término valor jurídico para hacer referencia a la naturaleza jurídica y la fuerza normativa de los acuerdos de paz celebrados entre un Estado y un grupo insurgente.<br/> <sup>4</sup> Sobre el estatus incierto de los acuerdos de paz entre un Estado y una guerrilla, ver Bell (2006)</p>   | <p>jurídica y su ubicación en las fuentes de derecho internacional y derecho interno. Esto, a pesar de que en las últimas décadas ha aumentado el uso de negociaciones de paz para terminar guerras civiles: entre 1990 y 2010, se firmaron 600 acuerdos de paz en aproximadamente 90 países (Bell, 2008)<sup>5</sup>. El análisis de negociaciones y acuerdos de paz se ha centrado en dos campos de estudio. De una parte, en las ciencias sociales y en los estudios de resolución de conflictos, las investigaciones se han focalizado en la reflexión de los factores que influyen en el cumplimiento exitoso de los acuerdos de paz. En esa forma, dichas investigaciones no han abordado las cuestiones relacionadas con la fuerza normativa de los acuerdos. Por otra parte, la literatura jurídica se ha ocupado de los términos, estructura y naturaleza legal de determinados acuerdos de paz en casos específicos, pero no ha analizado la naturaleza jurídica ni fuerza normativa de los acuerdos de paz en general. Ello muestra, entonces, un vacío en la reflexión académica sobre la obligatoriedad y carácter normativo de este tipo de pactos.</p> <p>La incertidumbre del valor jurídico de los acuerdos, además, no es un problema de menor importancia. Por el contrario, distintos estudios comparados muestran que el éxito de los procesos de paz depende, en buena medida, de la seguridad de que los acuerdos de paz se apliquen de manera <i>sostenida y sostenible</i> (Hartzell, Hoddie, &amp; Rotchild, 2001; Stedman, 2001)<sup>6</sup>. Esto es posible, entre otros factores, gracias a la claridad del valor jurídico de tales acuerdos, es decir, su validez y fuerza jurídica.</p> <p>Hay al menos tres razones que sustentan esto. En primer lugar, los acuerdos de paz son comprendidos como documentos que generan obligaciones para las partes, más que simples declaraciones políticas. Esto implica que, en segundo lugar, los acuerdos son vistos como garantía de cumplimiento tanto para las partes como para la sociedad y las víctimas. En este sentido, como los acuerdos hacen parte de un orden jurídico, las partes negociantes entienden que de ellos derivan deberes y que, en caso de incumplimiento, se pueden activar mecanismos jurídicos para forzar a la contraparte a que acate lo pactado. A su vez, los acuerdos son garantía de cumplimiento para la sociedad en general, que busca restablecer sus lazos de confianza con las instituciones democráticas del Estado; y para las víctimas en particular, quienes ven que sus derechos han sido tomados en serio. Y en tercer lugar, dichos acuerdos obtienen</p> <p><sup>5</sup> Esta proliferación de los acuerdos de paz ha contado con la atención de la comunidad internacional. Muestra de ello es el desarrollo de algunos estándares internacionales para regular los acuerdos de paz, respecto a no sólo el trámite de las negociaciones, sino también al contenido de las mismas. Entre estos estándares, se encuentran: Mujeres, paz y seguridad, reporte del Secretario General de Naciones Unidas, UN Doc. S/2004/814; Informe de la Sra. Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad, UN Doc. E/CN.4/2005/102/Add.1; El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, UN Doc. S/2004/616; Panel sobre las operaciones de paz de la ONU, reporte al Secretario General, 21 de agosto de 2000, UN Doc. A/55/305-S/2000/809.<br/> <sup>6</sup> Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General de la ONU, UN Doc. A/59/2005, párrafo 114.</p> |
| <p>certeza jurídica y, en esa forma, el proceso de paz se asegura y, en cierta medida, se vuelve irreversible. Así, futuros gobiernos no estarían facultados para deshacer fácilmente lo pactado, pues ello hace parte de un orden jurídico que no puede ser desconocido ni anulado de facto.</p> <p>Ahora bien, para la sostenibilidad del proceso de paz no sólo es necesario que exista certeza del valor jurídico de los acuerdos, sino que esa certeza exista desde las fases primarias de implementación de lo pactado. Como lo muestra Bell (2006, p. 4), los procesos de paz tienen mayor probabilidad de fracasar entre los cinco y diez primeros años de celebrados los acuerdos. De hecho, casi la mitad de los procesos de paz han fracasado en ese periodo de tiempo y otro tanto ha entrado en una situación en la que no hay guerra pero tampoco paz ("no-war-no-peace"), la cual es difícil de evaluar.</p> <p>Ese periodo inicial puede ser más frágil aún si lo pactado en el acuerdo de paz no tiene carácter vinculante debido al valor jurídico incierto del acuerdo de paz. Muestra de ello es el caso de Burundi. Allí, el Acuerdo de Paz y Reconciliación de Arusha (2000) dispuso que el Presidente de la República será elegido por un periodo de 5 años renovables por una sola vez y que nadie puede ejercer como Presidente por más de dos periodos presidenciales<sup>7</sup>. El acuerdo no adquirió una clara fuerza jurídica, desde la etapa inicial de la implementación. Sin embargo, la Constitución fue reformada e incorporó una cláusula semejante (artículo 96<sup>8</sup>), aunque no igual<sup>9</sup>, la cual fue aprobada en febrero de 2005, a través de un referendo. El propósito de esa disposición es instaurar la separación de poderes, desconcentrar el poder de un solo partido político y permitir la representación política tanto de los Hutu como de los Tutsi. Ahí radica la importancia de esa regulación para la estabilidad del proceso de paz.</p> <p>Sin embargo, el partido político <i>National Council for the Defense of Democracy-Forces for the Defense of Democracy</i> (CNDD-FDD), al cual pertenece el actual Presidente</p> <p><sup>7</sup> Protocolo II, Artículo 7, "2. The President of the Republic shall exercise regulatory power and shall ensure the proper enforcement and administration of legislation. She/he shall exercise her/his powers by decrees, countersigned, where required, by a Vice-President or a minister concerned.<br/> 3. She/he shall be elected for a term of five years, renewable only once. No one may serve more than two presidential terms".<br/> Puede consultarse en: <a href="https://web.archive.org/web/20080225230825/http://www.usip.org/library/pa/burundi/pa_burundi_08282008_pr2ch1.html#7">https://web.archive.org/web/20080225230825/http://www.usip.org/library/pa/burundi/pa_burundi_08282008_pr2ch1.html#7</a><br/> <sup>8</sup> Constitución de Burundi (2005), artículo 96: "The President of the Republic is elected by universal direct suffrage for a mandate of five years renewable one time". Disponible en: <a href="https://www.constituteproject.org/constitution/Burundi_2005?lang=en">https://www.constituteproject.org/constitution/Burundi_2005?lang=en</a><br/> <sup>9</sup> La diferencia entre las dos cláusulas (la del acuerdo y la de la Constitución) parecía menor. El acuerdo disponía que el Presidente sólo podía ejercer el cargo por máximo dos periodos, mientras que la cláusula constitucional habla de que sólo podía ser reelecto una vez. El problema, como veremos, es que el presidente actual Nkurunziza cumplió dos periodos, pero el primero no fue por elección popular sino por designación por el parlamento.</p> | <p>Nkurunziza (excombatiente Hutu), ha intentado por distintas vías modificar esa regla del juego político, con el fin de reservarse el control político de Burundi. El CNDD-FDD no firmó los acuerdos de Arusha y, en 2005, llegó al poder gracias a un caso de construcción la imagen de que era un movimiento multiétnico. Pero, con el tiempo, este partido se ha convertido en un obstáculo para la consolidación de la paz, pues se ha opuesto fuertemente a los contenidos de los acuerdos de Arusha, en especial, a la prohibición de una segunda reelección para el Presidente de la República (Nantulya, 2015).</p> <p>En 2014, el Parlamento rechazó un conjunto de reformas constitucionales que había planteado el CNDD-FDD. Una de ellas pretendía eliminar la prohibición constitucional según la cual no se puede ejercer la Presidencia de la República por un tercer periodo consecutivo. Luego, en 2015, el Presidente Nkurunziza se presentó a las elecciones presidenciales, a pesar de que no podía postularse para otro periodo presidencial. Nkurunziza fue designado como Presidente por el Parlamento, en 2005. Después, en 2010, fue elegido popularmente como Presidente, por lo que, para 2015, ya había ejercido dos periodos presidenciales consecutivos y, conforme al acuerdo, no podía aspirar a un tercer periodo.</p> <p>Sin embargo, conforme a una interpretación puramente literal (y contraria al espíritu y finalidad del acuerdo) de la reforma constitucional, Nkurunziza podría alegar que era factible su candidatura presidencial, ya que éste ejerció el primer periodo presidencial (2005-2010) por designación del Parlamento, mas no por voto popular (Winsor, 2015). En mayo de 2015, la Corte Constitucional de Burundi decidió que el Presidente podía aspirar por un tercer periodo. Esa decisión judicial fue tomada en un ambiente de presión que, al parecer, alteró la independencia de la Corte, al punto que el Vice-Presidente de ese tribunal tuvo que huir del país (BBC, 2015). Esta concentración del poder en manos de Nkurunziza ha llevado al resurgimiento de la violencia y tiene en una grave situación política a Burundi, que está al borde de volver a la guerra.</p> <p>Como vemos, Burundi se ha sumido en esta difícil situación, en parte, debido a la falta de certeza de que los acuerdos de Arusha son de obligatorio cumplimiento y que todas las autoridades públicas deben aplicarlos de buena fe. Por supuesto, la fragilidad del proceso de paz en ese país no se debe exclusivamente a esta cuestión, pues hay otros factores políticos y étnicos de peso que explican la crisis interna, como es la falta de un apoyo político y amplio a los acuerdos que, a forma de coraza, los proteja de los embates políticos. Sin embargo, no podemos desconocer que la explicación de esta crisis pasa por el entendimiento de los acuerdos de Arusha como aspiraciones políticas más que obligaciones con cierto valor jurídico y que son exigibles tanto a las partes de la negociación como a las instituciones estatales y a la sociedad en su conjunto.</p> <p>Este caso muestra, entonces, que una forma de contrarrestar los riesgos de las etapas</p>  |



primarias de implementación es convertir las aspiraciones políticas de los acuerdos en obligaciones exigibles a las partes, al Estado y a la sociedad en general. En ese contexto, juega un papel importante la certeza del valor jurídico del acuerdo. De ahí la relevancia de que en Colombia resolvamos este asunto justo ahora, cuando estamos iniciando el proceso de implementación del acuerdo de paz.

#### La razonabilidad de la fórmula del proyecto de reforma constitucional

El proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado (PAL 1/2016 Senado) adopta una fórmula de valor jurídico del acuerdo de paz que es razonable porque, al mismo tiempo, dota de seguridad jurídica la implementación normativa de la paz y preserva los elementos medulares de la Constitución de 1991. En efecto, esta fórmula armoniza el valor jurídico del acuerdo con la supremacía constitucional y, en esa forma, supera las críticas que recibió el diseño inicial del acuerdo de Cartagena<sup>18</sup>.

Ese acuerdo disponía que el mismo sería incorporado, en su totalidad, al bloque de constitucionalidad "en sentido estricto". Así pues, el acuerdo tendría rango constitucional, pues el bloque de constitucionalidad en sentido estricto hace referencia a normas de rango constitucional<sup>19</sup>. Además, se incorporaría la totalidad del acuerdo y sin límite temporal. Ese diseño era sólido para otorgarle garantías jurídicas de cumplimiento a las FARC-EP y a la sociedad en general y, por ello, lo defendimos en otras ocasiones<sup>20</sup>. Sin embargo, este diseño heterodoxo tenía riesgos de desconocer la supremacía constitucional, ya que le otorgaba rango constitucional a un documento que no ha pasado por los mecanismos ordinarios de reforma constitucional (artículo 374 de la Constitución Política) y que cuenta con casi 300 páginas.

Este punto fue criticado antes y después del plebiscito del pasado 2 de octubre. Luego de que el acuerdo de Cartagena no fue aprobado popularmente en el plebiscito, los voceros del NO criticaron dicho diseño, pues consideraban que éste deformaba la Constitución. Como respuesta, el nuevo acuerdo del Teatro Colón logra un sano

<sup>18</sup> Con el término acuerdo de Cartagena, hacemos referencia al primer acuerdo de paz que el gobierno colombiano y las FARC-EP firmaron el 26 de septiembre de 2016, el cual no fue aprobado popularmente por el plebiscito especial del 2 de octubre de 2016. Por su parte, el acuerdo firmado el 24 de noviembre de 2016 lo denominamos el acuerdo del Teatro Colón.

<sup>19</sup> En general, la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha vuelto muy confusa en torno a qué es el bloque en sentido estricto y lato. Su definición inicial distinguía entre normas que adquirían rango constitucional (sentido estricto) y normas, como las leyes estatutarias, que sin tener rango constitucional, podrían servir de parámetro de constitucionalidad de otras leyes (sentido lato). El bloque de constitucionalidad se encuentra entonces profundamente ligado al sistema de fuentes en Colombia, pues define el alcance mismo de las normas que tienen fuerza y jerarquía constitucional (bloque en sentido estricto), así como de otros principios y derechos que, sin tener estrictamente jerarquía constitucional, tienen una fuerza suprallegal, pues constituyen parámetros de constitucionalidad de las leyes y disposiciones de menor jerarquía (bloque en sentido amplio).

<sup>20</sup> Ver: Uprimny Yepes (2016); Uprimny Yepes y Guiza Gómez (2016)

equilibrio entre ofrecer garantías de seguridad jurídica a las FARC-EP (para recoger la voluntad de la mitad de los votantes que apoyaron el acuerdo de Cartagena) y preservar la integridad de la Constitución del 91 (para atender a las objeciones de los voceros del NO).

El acuerdo del Teatro Colón crea un nuevo diseño que es el mismo que acoge la reforma constitucional que comentamos<sup>21</sup>. Según este nuevo mecanismo, no todo el acuerdo de paz ingresará al ordenamiento jurídico colombiano. Solamente tendrán un valor jurídico especial aquellas disposiciones del acuerdo que "correspondan a normas de *derecho internacional humanitario o derechos fundamentales* definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores". Es así como la nueva fórmula establece un límite temático.

Ahora bien, podría argumentarse que no existe realmente dicho límite, ya que es posible que otros contenidos del acuerdo adquieran valor jurídico si son conexos con normas de derecho internacional humanitario o normas de derechos fundamentales y estas últimas son muy amplias. Por esa vía, entonces, se abriría la posibilidad de que prácticamente todas las disposiciones del acuerdo de paz ingresen al orden jurídico. Sin embargo, esta crítica olvida que, en el derecho colombiano, el concepto de derechos fundamentales es más restringido que aquel de derechos constitucionales, lo cual delimita las posibilidades del tipo de contenidos del acuerdo que, por conexidad, podrían ingresar al orden interno.

Un ejemplo de ello es el tratamiento constitucional que ha recibido el derecho a la salud, a lo largo de la jurisprudencia constitucional. En sus inicios, la Corte Constitucional protegió judicialmente el derecho a la salud por conexidad con otros derechos fundamentales. En ese momento, se discutía si el derecho a la salud podía exigirse por medio de acción de tutela, a pesar de que el mismo no fuera catalogado explícitamente como derecho fundamental por la Constitución. Para resolver ese

<sup>21</sup> Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado. "Artículo 1. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio así:

Artículo transitorio xx. En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera firmada el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las Normas y las Leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final.

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.

Artículo 2. El presente Acto Legislativo deroga el artículo 4 del Acto Legislativo 01 de 2016 y rige a partir de su promulgación hasta la finalización de los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final."

dilema, la Corte tuteló el derecho a la salud argumentando que, si éste no se protegía, sería amenazado o hasta vulnerado un derecho claramente fundamental, como el derecho a la vida, por ejemplo. Posteriormente, a partir de la sentencia T-589 de 2003<sup>22</sup>, la Corte posicionó una jurisprudencia que considera al derecho a la salud como fundamental respecto a su *ámbito básico*.

Así pues, debido a que las normas humanitarias y los derechos fundamentales tienen un contenido delimitado, el margen de las cláusulas del acuerdo que, por conexidad, podrían ingresar al derecho colombiano es igualmente limitado.

Sumado a esto, con el nuevo diseño, las disposiciones sobre derecho internacional humanitario y derechos fundamentales no ingresarán a la Constitución ni al bloque de constitucionalidad en sentido estricto, con lo cual ninguno de los contenidos del acuerdo de paz tendrá rango constitucional. Por el contrario, esas cláusulas "serán *obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez* de las Normas y las Leyes de Implementación y desarrollo del Acuerdo Final". Este tratamiento jurídico no es una novedad en nuestro ordenamiento. En efecto, la Corte Constitucional ha reconocido que ciertas normas, con independencia de su jerarquía normativa, juegan el rol de parámetro de interpretación y, en ciertas ocasiones, de constitucionalidad. En el caso de las normas humanitarias, la Corte Constitucional ha afirmado, en distintas oportunidades, que las normas humanitarias –de carácter convencional, consuetudinario y de *ius cogens*– ingresan automáticamente al bloque de constitucionalidad<sup>23</sup>, en sentido estricto, y constituyen parámetro de constitucionalidad<sup>24</sup>. Igualmente, la Corte ha reconocido que normas sin rango constitucional, como las leyes estatutarias u orgánicas, sirven de parámetro de constitucionalidad<sup>25</sup>.

Adicionalmente, el nuevo diseño delimita el universo de normas y actuaciones estatales respecto de las cuales las mencionadas disposiciones del acuerdo cumplen el rol de parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez. El inciso primero del artículo primero del proyecto de reforma constitucional señala que los contenidos humanitarios y de derechos fundamentales del acuerdo serán parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez en relación con *las normas que implementen y desarrollen el acuerdo de paz*.

<sup>22</sup> En la sentencia T-859 de 2003, la Corte señaló que la protección judicial dirigida al suministro de prestaciones incluidas en el Plan Obligatorio de Salud (POS) se relacionaba con los mínimos determinados por el legislador y que, por ende, correspondía entender dicho amparo como la protección de un derecho fundamental. Se estableció entonces que, en Colombia, existe un derecho fundamental a la salud como derecho constitucional que (i) funcionalmente está dirigido a lograr la dignidad humana y (ii) se traduce en un derecho subjetivo.

<sup>23</sup> Ver, principalmente, Corte Constitucional, Sentencias C-574 de 1992, C-225 de 1995, SI-256 de 1999, C-048 de 2001, C-291 de 2007, C-750 de 2008, C-240 de 2009, C-664 de 2013.

<sup>24</sup> Ver, entre otras, Corte Constitucional, Sentencias C-482 de 2008, C-315 de 2008, C-072 de 2006, C-856 de 2006, C-985 de 2006, C-380 de 2008 y C-1175 de 2001.

En relación con el resto de normas del ordenamiento interno, el inciso segundo de dicho artículo estipula que "[l]as instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final". Es por ello que, continúa la norma, "las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final."


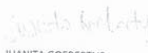
A partir de una lectura aislada de ese inciso, podría argumentarse que el acuerdo de paz tiene fuerza jurídica respecto de *todo el orden jurídico colombiano* y no solo frente a las normas que lo implementen y desarrollen, como lo estipula el inciso primero. No obstante, una interpretación armónica de los dos incisos permite concluir que el inciso primero establece que, en relación con las *normas de implementación y desarrollo del acuerdo de paz*, los contenidos humanitarios y de derechos fundamentales del acuerdo cumplen la *función principal y obligatoria* de parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez. Mientras que el inciso segundo indica que el acuerdo de paz constituye un *marco de acción* para las instituciones y autoridades del Estado, por lo que tienen el *mandato de cumplirlo de buena fe*. En consecuencia, respecto del resto de normas y actuaciones estatales que *no desarrollen ni implementen directamente el acuerdo*, los contenidos humanitarios y de derechos fundamentales del acuerdo son parámetro *supletivo* de interpretación, esto es, son fuente interpretativa en caso de duda.


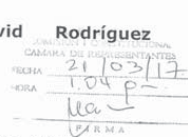
Finalmente, el nuevo diseño establece un límite temporal: 3 periodos presidenciales completos posteriores a la firma del acuerdo de paz. Así se supera la crítica del diseño del acuerdo de Cartagena, el cual no fijaba ningún límite de tiempo.

En estos términos, la fórmula que adopta el proyecto de reforma constitucional es necesario y conveniente, para la estabilidad y sostenibilidad del proceso de paz, como lo expusimos en la segunda parte de este texto; y es razonable, pues respeta la supremacía constitucional, como lo argumentamos en esta tercera parte.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BBC. (2015, Mayo 5). Burundi court backs President Nkurunziza on third-term. Retrieved from <http://www.bbc.com/news/world-africa-32588658>
- Bell, C. (2006). Peace Agreements: Their Nature and Legal Status. *The American Journal of International Law*, 100, 373–412.

|  |   |
|--|---|
| <p>Bell, C. (2008). <i>On the Law of Peace: Peace Agreements and the Lex Pacificatoria</i>. Oxford: Oxford University Press.</p> <p>Hartzell, C., Hoddie, M., &amp; Rotchild, D. (2001). Stabilizing the Peace after Civil War: An Investigation of Some Key Variables, <i>55</i>(1), 183-208.</p> <p>House of Lords. (2009). <i>Select Committee on the Constitution 15th Report of Session 2008-09 Fast-track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards</i> (Vol. 1). Authority of the House of Lords.</p> <p>International Alert. (2006). <i>Local Business, Local Peace: the Peacebuilding Potential of the Domestic Private Sector</i>. UK: International Alert.</p> <p>Nantulya, P. (2015, agosto). Burundi: Why the Arusha Accords are Central. Retrieved from <a href="http://africacenter.org/spotlight/Burundi-why-the-arusha-accords-are-central/">http://africacenter.org/spotlight/Burundi-why-the-arusha-accords-are-central/</a></p> <p>Nylander, D. (2014). The Colombian peace process: Challenges for implementation of a peace agreement. Presented at the Seminario Internacional: La paz en Colombia, Universidad Torcuato di Tella. Retrieved from <a href="https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Challenges-for-implementation-of-a-peace-agreement/id2008433/">https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Challenges-for-implementation-of-a-peace-agreement/id2008433/</a></p> <p>Stedman, S. J. (2001). Implementing Peace Agreements in Civil Wars: Lessons and Recommendations for Policymakers. <i>IPA Policy Paper Series on Peace Implementation</i>.</p> <p>Uprimny Yepes, R. (2016, Julio 8). Una paz constitucional. Retrieved from <a href="http://www.elespectador.com/opinion/una-paz-constitucional">http://www.elespectador.com/opinion/una-paz-constitucional</a></p>   | <p>Uprimny Yepes, R., y Güiza Gómez, D. I. (2016, Julio 7). Una paz constitucional y una Constitución en paz. Retrieved from <a href="https://www.ambitojuridico.com/bancoconocimiento/constitucional-y-derechos-humanos/una-paz-constitucional-y-una-constitucion-en-paz">https://www.ambitojuridico.com/bancoconocimiento/constitucional-y-derechos-humanos/una-paz-constitucional-y-una-constitucion-en-paz</a></p> <p>Winsor, M. (2015, abril). Burundi Elections 2015: President Nkurunziza Should Withdraw Thrid Term Bid, Former Leader Says. <i>International Business Times</i>. Retrieved from <a href="http://www.ibtimes.com/burundi-elections-2015-president-nkurunziza-should-withdraw-third-term-bid-former-1907861">http://www.ibtimes.com/burundi-elections-2015-president-nkurunziza-should-withdraw-third-term-bid-former-1907861</a></p>  |
|  <p>Bogotá D.C., 21 de marzo de 2017</p> <p>Señor<br/><b>TELÉSFORO PEDRAZA</b><br/>Presidente<br/>Comisión Primera Constitucional Permanente<br/>Cámara de Representantes</p> <p>Honorable Presidente:</p> <p>Por medio del presente documento ponemos a su consideración y la de los demás Honorables Representantes la intervención del Instituto para las Transiciones Integrales sobre el Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2017 "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" que actualmente surte su trámite en la Honorable Cámara de Representantes.</p> <p>Agradecemos a los Honorables Representantes por habernos hecho partícipes de esta audiencia pública. El Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT por sus siglas en inglés) es una organización independiente constituida en 2012 que tiene como misión ofrecer análisis y asesoramiento amplio y exhaustivo a los actores nacionales que participan en procesos de diálogo y transición de alto nivel. Está basada en Barcelona, y es la primera organización no gubernamental que opera con el mandato de brindar orientación personalizada acerca de cómo priorizar e integrar la formulación de políticas en las áreas de democracia, desarrollo, estado de derecho y seguridad con el fin de ofrecer mejores oportunidades para lograr transiciones exitosas. El Instituto aspira a contribuir al éxito de los procesos nacionales de diálogo y transición sirviendo como fuente independiente de recursos expertos a favor de los esfuerzos impulsados a nivel nacional con el fin de establecer unas mejores condiciones políticas, económicas y sociales. IFIT también persigue, de forma más general, ayudar a transformar el modo en que el mundo enfoca los desafíos que plantean las transiciones de por sí, alejándose de las intervenciones fragmentadas y avanzando hacia soluciones exhaustivas.</p> <p>Aplaudimos la celebración de esta Audiencia Pública que consideramos permite generar un balance necesario entre agilidad y legitimidad dentro del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, asegurando que las voces de distintos sectores de la sociedad sean tenidas en cuenta. Los comentarios que presentamos a continuación se derivan de nuestros conocimientos técnicos sobre el proceso colombiano, así como de lecciones aprendidas a nivel internacional.</p> <p>Existe un importante debate académico internacional en torno a la naturaleza jurídica de los acuerdos de paz entre gobiernos y grupos armados al margen de la Ley. Ese debate es especialmente importante en contextos de gran desconfianza como el colombiano, en el que llegar a la firma de un Acuerdo de Paz, implica ofrecer garantías a la contraparte de que lo pactado en efecto se va a cumplir. Estas garantías pueden ser políticas y jurídicas, y se han convertido recientemente en un factor determinante para la firma de los acuerdos de paz, dadas las experiencias históricas de incumplimiento de lo acordado.</p> | <p>El proceso de paz de La Habana exploró distintas garantías jurídicas de cumplimiento de lo acordado como la realización de una Asamblea Nacional Constituyente, la firma del Acuerdo como un tratado internacional y la incorporación del Acuerdo al bloque de constitucionalidad en sentido estricto.</p> <p>Finalmente, y luego de los resultados del plebiscito del 2 de octubre, las partes en la Mesa de conversaciones acordaron una garantía de cumplimiento más modesta: los contenidos del Acuerdo de Paz, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales, serán parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, durante los próximos tres periodos presidenciales.</p> <p>De ahí que el texto del Proyecto de Acto Legislativo haya incorporado una cláusula según la cual el Acuerdo en todo caso debe entenderse "con sujeción a las disposiciones constitucionales". Esto implica, que aquellas disposiciones del Acuerdo que se convierten en parámetro de interpretación de manera transitoria, serán de rango infra constitucional, pero supra-legal.</p> <p>En nuestra visión esta medida logra un sano balance entre ofrecer garantías a las partes en la Mesa de conversaciones de que lo pactado será cumplido, y asegurar a los ciudadanos que esas partes no pueden transgredir el ordenamiento constitucional.</p> <p>Sin embargo, vemos con preocupación que algunos sectores de la sociedad colombiana han interpretado que el segundo inciso del mencionado Acto Legislativo desconocería el primer inciso y llevaría todo el texto del Acuerdo a rango constitucional. Si bien consideramos que esta interpretación es inadecuada, y desconoce el espíritu del Acuerdo Final, proponemos que se incorpore una redacción que excluya definitivamente tal interpretación.</p> <p>Para concluir queremos reiterar la importancia de haber celebrado esta audiencia pública, agradecer a los Honorables Representantes por habernos partícipes de este proceso y referirnos de nuevo a la importancia de este proyecto de Acto Legislativo para la terminación del conflicto armado en Colombia.</p> <p>Atentamente,</p>  <p><b>JUANITA GOEBERTUS</b><br/>Senior Associate<br/>Instituto para las Transiciones Integrales - IFIT</p> |

|  |  |
|--|--|
|  <p style="text-align: center;">Bogotá, D.C. 1º de febrero 2017</p> <p style="text-align: center;"><b>COMUNICADO A LA OPINIÓN PÚBLICA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>OBSERVACIONES SOBRE EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2016 SENADO</b><br/><i>Por medio del cual se da estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera</i></p> <p>Como toda la sociedad colombiana, el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Oñazaga y la Corporación Excelencia en la Justicia seguimos con suma atención el proceso de implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, suscrito entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC.</p> <p>La efectiva construcción de la paz dependerá, en buena medida, de la legitimidad, la coherencia, la adecuada articulación, y la claridad del marco normativo que se adopte con el fin de materializar el Acuerdo. Este proceso debe redundar en el fortalecimiento de las instituciones, la plena vigencia del Estado de Derecho, y la garantía de los derechos y las libertades de todos los colombianos.</p> <p>En su calidad de organizaciones independientes de la sociedad civil y de conformidad con sus objetivos misionales, el ICP y la CEJ esperan contribuir a este propósito mediante la observación crítica y constructiva de los proyectos de acto legislativo y de ley que se sometan a aprobación del Congreso de la República en el marco del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, así como de los decretos con fuerza de ley que se expidan en virtud de las facultades presidenciales para la paz, según lo establece el Acto Legislativo 1 de 2016.</p> <p>Queremos insistir en que la existencia de mecanismos extraordinarios, acelerados y abreviados no muestra a ninguna de las ramas del Poder Público —pero en particular al Gobierno Nacional y al Congreso de la República— de la obligación, derivada de los principios sobre los que se funda el ordenamiento constitucional, de garantizar la deliberación pluralista, facilitar la ilustración de la opinión pública, y responder y atender las inquietudes de la ciudadanía.</p> <p>De cara a la discusión en el Congreso de la República del proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 — Senado por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, llamamos la atención sobre los siguientes aspectos:</p> <p><b>1. Pertinencia de algunas disposiciones</b></p> <p style="text-align: right;"><i>Finca<br/>Mazo 21/17<br/>12:10 PM</i></p> | <p>Se señala en el párrafo 1 del artículo 1 del proyecto de acto legislativo que “los contenidos del Acuerdo Final (...) que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final”.</p> <p>La Corte Constitucional ha señalado en reiteradas oportunidades que las “<b>las reglas del derecho internacional humanitario son hoy, —por voluntad expresa del Constituyente—, normas obligatorias per se</b>”, y que “su integración al bloque de constitucionalidad implica que el Estado debe adoptar las normas de inferior jerarquía del orden jurídico interno a los contenidos del derecho internacional humanitario, con el fin de potenciar la realización material de tales valores”; como consecuencia de lo cual las decisiones judiciales deben estar acordes con los “preceptos, principios y valores contenidos en el bloque de constitucionalidad”.</p> <p>En ese sentido, el párrafo señalado resulta redundante y por lo tanto innecesario. No tiene sentido incorporar, en una disposición transitoria y específica, lo que la Carta Fundamental ya consagra con carácter general y permanente, no sólo en relación con las reglas del derecho internacional humanitario sino en lo tocante a la interpretación y aplicación de los derechos fundamentales (cfr. artículo 93 CN).</p> <p><b>2. Constitucionalización del Acuerdo Final</b></p> <p>El texto en consideración busca reemplazar el Art. 4 del Acto Legislativo 1 de 2016, actualmente vigente. En ese sentido, no se limita a prescribir que el Acuerdo haga parte del bloque de constitucionalidad, sino que lo incorpora “de modo directo e implícito en la Constitución como un todo considerada”<sup>1</sup>; con arreglo a la lógica según la cual sólo mediante la <i>constitucionalización</i> del Acuerdo se podría derivar la obligación de todas las autoridades de la República de acatar lo que allí se contempla.</p> <p>Esta <i>constitucionalización</i> genérica, abstracta e indiscriminada de “los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo” implica la elevación a la condición de normas jurídicas de postulados de carácter esencialmente político, de desarrollo progresivo, y cuyo cumplimiento —por su propia naturaleza— estará sujeto a factores de contexto y contingencias de diversa índole. Así, la configuración de este “bloque de constitucionalidad” resulta contraria a toda técnica jurídica. Pero, sobre todo, estaría imponiendo una <i>clausula pénea</i> con una restricción antidemocrática, al menos por 12 años (de conformidad con el artículo 2 del proyecto de acto legislativo) sobre el debate político y sobre la soberanía del pueblo, ejercida directamente o por medio de sus representantes, al sujetar todo el proceso político al contenido, <i>constitucionalizado</i>, del Acuerdo Final.</p> <p><b>3. Buena fe y reciprocidad</b></p> <p><sup>1</sup> Jorge Humberto Botero, Comentarios al proyecto de Acto Legislativo # 1 de 2016- Senado, Enero de 2017.</p> |
| <p>Bastaría consagrar, constitucionalmente, el compromiso recíproco del Estado y de la guerrilla de las FARC de cumplir de buena fe el Acuerdo Final, en el marco del ordenamiento constitucional vigente. Ello sería más coherente desde el punto de vista lógico (porque el Acuerdo es, a fin de cuentas, un acto bilateral y la obligación de cumplirlo no sólo atañe a las instituciones del Estado) y político (porque esta prescripción sería conforme con las muchas declaraciones del Gobierno en el sentido de que el Acuerdo Final no modifica el sistema político y, por lo tanto, su implementación no debe subvertir la Constitución sino ajustarse a ella).</p> <p><b>4. Contradicciones entre el Acuerdo Final y la Constitución</b></p> <p>Como lo han expresado algunas voces autorizadas, “aún sin realizar un estudio detallado, es evidente que muchas de las propuestas contenidas en el Acuerdo Final entran en contradicción con la Constitución Nacional”, o por lo menos señalan derroteros de política que se distancian del marco constitucional de 1991. En ese sentido, “los operadores jurídicos tendrían que elegir entre aplicar el Acuerdo Final o la Carta Política”. Al no contemplarse un mecanismo para resolver las contradicciones entre un texto y el otro, “habría que asumir que, conforme a un principio general de hermenéutica, la regla nueva desplaza a la anterior” y, en consecuencia, “se produciría un cambio constitucional inmediato”<sup>2</sup> e implícito, al margen del debate político en el que tienen derecho a participar todos los colombianos para tales efectos.</p> <p><sup>2</sup> <i>Ibid.</i></p>   | <p><b>Comisión Primera de Cámara de Representantes.</b><br/><b>Audiencia pública Acto Legislativo 007 2017.</b></p> <p><b>Buenos días</b><br/><b>H. Presidente Edward David Rodríguez Rodríguez.</b><br/><b>H. Invitados.</b><br/><b>Estimados Colombianos.</b></p>  <p>Agradeciendo el espacio que se nos ha brindado para hacer estos comentarios, debemos reconocer que el nuevo artículo transitorio es mucho menos aterrador que aquél que deroga expresamente, pues no eleva abiertamente a rango de bloque de constitucionalidad el acuerdo, únicamente lo ubica como referente de interpretación y validez de las normas que habrán de desarrollarlo, y ya no a perpetuidad, sino sólo por los próximos doce años.</p> <p>Pero por qué sigue aterrándonos la idea de que los acuerdos sean referente de interpretación y validez de las normas que habrán de desarrollarlos?</p> <p>La respuesta es sencilla: porque las normas que desarrollarán los acuerdos van a impregnar <b>todos</b> los aspectos del Estado, introduciendo cambios en todos los modelos que manejamos.</p> <p>Por ejemplo, debido al enfoque territorial del acuerdo, deberán hacerse importantes reformas en nuestro ordenamiento territorial con el llamado plan de zonificación ambiental, las cuales terminarán</p>   |

|  |  |
|--|--|
| <p>afectando derechos adquiridos, creando nuevos mecanismos de solución de conflictos sobre la propiedad, lo que de suyo implica reformas en los actuales procedimientos civiles, penales y policivos, e instituyendo una nueva estructura catastral y la progresividad del impuesto predial, lo que acarrea una redistribución del territorio nacional.</p> <p>Este es solo el ejemplo de uno de los 6 puntos del acuerdo, pero ocurre igual con los otros 5, por lo que permea todo el ordenamiento jurídico existente y las futuras reformas solo podrán inspirarse en las directrices que establece el acuerdo.</p> <p>Es cierto que todos los colombianos queremos que cese el conflicto y que haya paz, pero no entendemos por qué para lograr ese objetivo es imperativo reformar todo el ordenamiento jurídico colombiano y el modelo económico y productivo existente, únicamente como lo dice el acuerdo, sin dar la oportunidad de que se incluya a todos los actores del escenario político.</p> <p>Sin embargo, esto no es lo peor que hemos advertido para el futuro de nuestro país. Ni siquiera es necesario que se incluya este artículo en la Constitución, este debate es una cortina de humo, pues los acuerdos de suyo ya tienen valor de tratado internacional, aun sin la referendación, y sin el contenido constitucional que por cortesía el gobierno nacional ha querido que discutamos en esta oportunidad, veamos:</p>   | <p>Tanto el acuerdo firmado el 24 de agosto, como el acuerdo final del 24 de noviembre de 2016 (después del rechazo de la voluntad popular), consignan que es un acuerdo especial en los términos del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949, para efectos de su vigencia internacional, y disponen el depósito del séptimo original firmado ante el depositario de las Convenciones de Ginebra, tal como puede leerse claramente en el preámbulo.</p> <p>Cuáles son los efectos de este texto?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De acuerdo con el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, en conflictos no internacionales, las Partes harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del Convenio.</li> <li>2. El artículo 6 que define los acuerdos especiales indica que podrán incluirse otros aspectos distintos a los previstos expresamente en las convenciones sobre cualquier cuestión que les parezca oportuno zanjar particularmente.</li> </ol> <p>Lo anterior quiere decir que el acuerdo de paz con las FARC:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tiene vigencia internacional en los términos del artículo 3, es decir que forma parte del Convenio, y</li> <li>2. Que ese acuerdo puede versar sobre cualquier cuestión que las partes estimen oportuno zanjar</li> </ol>   |
| <p>(es decir sobre todo nuestro ordenamiento jurídico).</p> <p>Pero cómo está determinada esa vigencia internacional?</p> <p>El artículo 62 del Protocolo I dice que las situaciones previstas en ese artículo tercero, tales como los acuerdos especiales suscritos por las partes harán que las adhesiones y ratificaciones surtan efectos inmediatos</p> <p>Nótese que de los acuerdos se firmaron 7 originales, uno de los cuales se remitió en forma inmediata al depositario de las Convenciones de Ginebra.</p> <p>Cuáles son los efectos de ese depósito?</p> <p>Según el CICR<sup>1</sup>: <i>"Así constituyan o no tratados en virtud del derecho internacional, los acuerdos especiales concluidos entre partes en conflictos armados no internacionales sin duda crean obligaciones en materia de derecho internacional. El TPIY consideró que al menos uno de los acuerdos especiales entre las partes en el conflicto de su competencia era vinculante y, en palabras de un comentarista, "semejante a un tratado". La Comisión Internacional de Encuesta sobre Darfur llegó a una conclusión similar con respecto a los acuerdos entre el Movimiento/Ejército de Liberación del Sudán y el Movimiento Justicia e Igualdad"</i> entre varios otros</p> <p><small><sup>1</sup> <a href="https://www.icrc.org/es/document/acuerdos-especiales-acuerdos-de-paz-dih-colombia-comentarios-convenios-de-ginebra#pie29">https://www.icrc.org/es/document/acuerdos-especiales-acuerdos-de-paz-dih-colombia-comentarios-convenios-de-ginebra#pie29</a>.</small></p> | <p>ejemplos, lo que quiere decir que el acuerdo con las Farc, será considerado un "tratado internacional", como vemos que ha ocurrido en los casos mencionados y en muchos otros que encuentran los documentos publicados en la página de este organismo internacional.</p> <p>De esta forma, el acuerdo firmado con las Farc, es parte del bloque de constitucionalidad por el hecho de haberse suscrito dentro del marco del citado artículo 3, y por ser parte integrante de los Protocolos de Ginebra. De ahí que aun cuando el texto del artículo transitorio que se está debatiendo no sea aprobado, los acuerdos de paz, formarán parte del bloque de constitucionalidad, pues el artículo 93 de la Constitución Política así lo autoriza, y le otorga supremacía inclusive sobre la misma carta política.</p> <p>Debemos notar que el artículo transitorio que estamos discutiendo limita a doce años el período de sumisión al acuerdo, sin embargo, los efectos de la vigencia internacional que estamos denunciando, son permanentes.</p> <p>De verdad que no queda otro camino que solicitarle al Presidente de la República, mediante un derecho de petición, que se pueda renegociar el acuerdo de paz, al menos, para el retiro del artículo 3 común a los 4 Protocolos de Ginebra, y que se busque una solución que se encuentre dentro de nuestro ordenamiento jurídico interno para brindar seguridad y estabilidad a los acuerdos de paz, lo cual, por supuesto, debe estar</p> |

precedido del archivo de este proyecto de acto legislativo.

Gracias.

  
Santiago Andrés Rivera Vergara,  
C.C 1032481147

**EDWARD DAVID RODRÍGUEZ RODRIGUEZ**  
Presidente

  
**AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO**  
Secretaria