

Imprimir

Con la declaratoria de constitucionalidad de la reforma constitucional contenida en el Acto Legislativo No 1 de 2016 conocida como fast track o de trámite rápido de las reformas legales y constitucionales necesarias para poner en marcha el acuerdo firmado entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, comienza a desenredarse y se aclara en parte el camino de implementación de los Acuerdos firmados este pasado 24 de noviembre en el Teatro Colón de Bogotá.

Como se sabe la Corte tenía en sus manos la definición del mecanismo aprobado por el Congreso para garantizar la aprobación de las leyes y reformas constitucionales necesarias para dar cumplimiento a los acuerdos. Este acto legislativo que consta de cinco artículos había sido demandado por el constituyente Jesús Pérez González- Rubio quien alegó ante el alto tribunal que los artículos 1 y 2 de dicho acto legislativo sustituía la Constitución Política al cambiar de manera drástica el procedimiento contemplado en la Constitución al reducir el número de debates de ocho a cuatro para las reformas constitucionales y de cuatro a tres para las leyes estatutarias y ordinarias. También demandó el artículo dos de dicho Acto Legislativo que faculta al Presidente de la República para dictar decretos leyes necesarios para dar cumplimiento al Acuerdo Final suscrito por el Estado con las FARC-EP. En este punto alegó el demandante que este texto atribuyó facultades extraordinarias al Presidente y al hacerlo sustituyó el principio de separación de poderes, toda vez que la habilitación es general e imprecisa. Pero la Corte Constitucional debía así mismo abordar el complejo tema de la refrendación popular. El artículo 5 del Acto Legislativo condicionó la vigencia de la reforma a que el plebiscito del 2 de octubre aprobara el Acuerdo Final cosa que no ocurrió al ganar el NO así haya sido por un estrecho margen.

Así pues la Corte debería decidir sobre estos tres asuntos. Sobre el primer cargo señaló la Corte que la aprobación de reformas constitucionales en cuatro debates, con mayoría absoluta y control automático de constitucionalidad, por el procedimiento legislativo especial (pues su objeto es la transición hacia la terminación del conflicto) excepcional (solo para implementar el acuerdo) y transitorio (solo por 6 meses, prorrogable por un período igual) hace parte de un mecanismo más amplio, precedido por un proceso de refrendación popular (... ) cuando todas las piezas de este mecanismo se articulan puede observarse entonces que: (i) el objetivo es lograr la paz, fin imperioso del orden constitucional a la vez que un

modo de conservar su integridad, lo cual es a su turno lo que busca garantizarse con el principio específico de rigidez; (ii) constituye un mecanismo especial, excepcional y transitorio de reforma, que adiciona un procedimiento al previsto en las cláusulas de enmienda constitucional, que no son intangibles; (iii) dentro del marco de la reforma, los procedimientos de expedición de actos legislativos y de leyes se diferencian entre sí por sus distintos niveles de dificultad; (iv) el mecanismo especial de enmienda constitucional mantiene el nivel de resistencia al cambio de las normas constitucionales por encima de las leyes expedidas fuera del procedimiento abreviado, no petrifica las cláusulas de reforma de la Constitución, no suprime ni reduce drásticamente la diversidad en los mecanismos de enmienda y en sus formas de activación, ni equipara el poder constituyente a la competencia de revisión constitucional.

En cuanto al segundo cargo, dirigido contra el artículo 2, la Corte resolvió, en primer término, que en el ejercicio del poder de reforma el Congreso puede delegar funciones legislativas, pero dentro de ciertos límites. Estos no se desbordaron, y no hubo sustitución del principio de separación de poderes, por las siguientes razones. (i) El artículo 2 confiere facultades al Presidente de la República mientras preserva el marco general de las funciones legislativas, y no implica entonces una transferencia de las mismas. El legislador puede reclamar para sí la regulación de un asunto previa o potencialmente regulado por decretos con fuerza de ley, pues la reforma constitucional no se lo impide. E incluso puede después modificar o derogar los decretos con fuerza de ley que expida el Presidente de la República en este contexto; (ii) la habilitación esta temporalmente limitada, pues puede ejercerse por un término de 180 días, y se funda en normas transitorias introducidas a la Constitución. La habilitación legislativa extraordinaria cubre un ámbito conceptualmente delimitado de la función legislativa, configurado por el contenido del Acuerdo Final para la terminación del conflicto. Además no puede extenderse a la expedición de actos legislativos, leyes estatutarias, orgánicas, códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos, ni leyes que tengan reserva de ley; (iii) Finalmente, no se suprimen los controles interorgánicos que preservan el equilibrio entre los poderes públicos y aseguran la supremacía constitucional, pues los decretos tienen control constitucional automático y posterior, y el Congreso preserva las competencias de control político y jurisdiccional sobre el Gobierno y el Presidente de la República. (Corte Constitucional. Comunicado No 52.

Diciembre 13 de 2016. Págs. 2 y 3).

En síntesis al examinar la demanda sobre los contenidos de los artículos 1 y 2 del Acto Legislativo No 1 de 2016 la Corte dictamina que los contenidos de la reforma se encuentran ajustados a la Constitución Política y en consecuencia los declara exequibles con lo cual queda definido en el ordenamiento constitucional la reforma del fast track o trámite rápido. El siguiente punto fue la consideración del artículo 5 que establecía la obligatoriedad de la refrendación popular que como ya señalamos no se surtió al haber ganado el NO en el plebiscito del 2 de octubre. Dice la Corte que “Si bien el orden jurídico no da una definición expresa y cerrada de lo que debe entenderse por refrendación popular, tras una interpretación fundada en todos los elementos constitucionales relevantes, la Corporación concluyó que la refrendación popular debe ser definida dentro del siguiente marco conceptual.

La refrendación popular que ponga en vigencia el Acto Legislativo 1 de 2016 debe ser (i) un proceso (ii) en el cual haya participación ciudadana directa, (iii) cuyos resultados deben ser respetados, interpretados y desarrollados de buena fe, en un escenario de búsqueda de mayores consensos, (iv) proceso que puede concluir en virtud de la decisión libre y deliberativa de un órgano revestido de autoridad democrática, (v) sin perjuicio de ulteriores espacios posibles de intervención ciudadana que garanticen una paz “estable y duradera”. Según lo anterior, puede haber refrendación popular con participación ciudadana previa, caso en el cual se le reconoce poder al pueblo para ordenar la readecuación de lo específicamente sometido a su consideración, aunque tras la expresión ciudadana es legítimo que el proceso continúe y concluya en virtud de las competencias de una o más autoridades instituidas que le pongan fin.

Cuando una autoridad de esta naturaleza (que puede ser el Congreso de la República) decida conforme a los anteriores principios que el acuerdo final surtió un proceso de refrendación popular, el Acto Legislativo 1 de 2016 entrará en vigencia, sin perjuicio del control constitucional posterior que tendrá lugar cuando los actos especiales respectivos surtan su revisión ante la Corte. El hecho que esta decisión fije los principios para interpretar la entrada en vigencia del Acto Legislativo, pero no establezca si se verifican o no, se debe a que para asumir la competencia de control sobre el citado acto reformativo basta con que haya sido promulgado y tenga vocación de entrar en vigor, más no que además se encuentre vigente”

(Ibidem. Pág. 2).

Esta parte del texto del comunicado es confusa. Lo que queda claro es que para la Corte además de la refrendación que ya se surtió en el Congreso de la República es el propio Congreso que debe certificar que después del plebiscito del 2 de octubre se surtieron mecanismos de participación ciudadana adicionales a la jornada misma del plebiscito. Lo más concreto es que tanto el Congreso como el Gobierno interpretaron que la Corte dio vía al mecanismo del fast track o de trámite rápido. La Corte ha debido considerar y no lo hizo por lo menos no lo dice el comunicado si bastaba con la refrendación aprobada en las sesiones del 29 y 30 de noviembre en que por amplias mayorías el Congreso dio aprobación política al Acuerdo Final suscrito el 24 de noviembre en el taro Colón de Bogotá.

Hacia el futuro tampoco es claro el panorama de la participación ciudadana por una razón central. Con el mecanismo del fast track o la vía rápida los proyectos de Ley y de Actos Legislativos no podrán ser modificados por el Congreso lo cual se explica y es obvio pues se trata de poner en marcha el Acuerdo sin modificaciones para preservar lo negociado, luego las actividades de participación quedan limitadas a eventos de carácter pedagógico sin posibilidad de influir en los contenidos materiales de dichos proyectos. A pesar de la confusión de esta parte de la Sentencia es claro que el mecanismo del fast track está vigente y el Congreso ya ha recibido dos proyectos el primero que es considerado ampliamente en otro texto de esta misma Revista es el proyecto de amnistía e indulto que fue radicado el mismo martes 13 una vez conocido el comunicado de la Corte y el proyecto de Acto Legislativo para poner en marcha la Jurisdicción Especial de Paz. Con ello el Acuerdo arranca en su implementación y los combatientes de las FARC se dirigen a las zonas de concentración veredales y a los campamentos. La Corte le ha cumplido a la paz del país. Bogotá diciembre 15 de 2016.

Pedro santana Rodríguez

Director Revista Sur