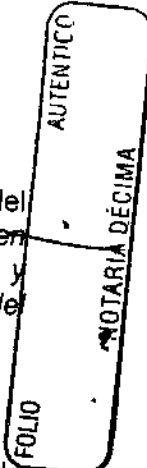


D-11768
06

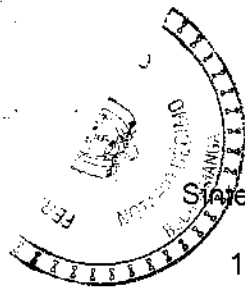
Honorables Magistrados y Magistradas
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
Sala Plena
E.S.D.



Referencia: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5 del Acto Legislativo 01 de 2016, *"por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera"*.

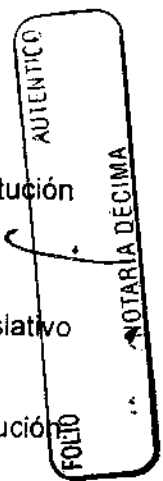
JULIA ADRIANA FIGUEROA CORTÉS, Presidenta de la Corporación Colectivo de Abogados Luís Carlos Pérez-CCALCP, mayor de edad, identificada con cédula de ciudadanía No. 63.494.227 de Bucaramanga; LUZ MARCELA PÉREZ ARIAS, mayor de edad, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.128.392.945 de Medellín, integrante de la Corporación Colectivo de Abogados Luís Carlos Pérez; ADRIANA PATRICIA MARTÍNEZ ROMERO, mayor de edad, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.098.637.445 de Bucaramanga, integrante de la Corporación Colectivo de Abogados Luís Carlos Pérez; MARISOL FIGUEROA CORTÉS, mayor de edad, identificada con la cédula de ciudadanía 63.529.101 de Bucaramanga y JUDITH MALDONADO MOJICA, Presidenta de la Corporación Construyendo Poder, Paz y Democracia-PODERPAZ, mayor de edad, identificada con la cédula de ciudadanía No. 37.511.163 de Bucaramanga, todas nosotras ciudadanas colombianas, en ejercicio del derecho reconocido por el numeral 6 del artículo 40 de la Constitución Política (en adelante también la CP) y de conformidad por con lo prescrito por el decreto reglamentario 2067 de 1991, presentamos ante la Honorable Corte Constitucional **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra el artículo 5 del Acto Legislativo 01 de 2016, *"por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera"*. A lo largo de la presente demanda presentaremos los argumentos por los cuales consideramos que el artículo 5 del acto legislativo promulgado el pasado 7 de julio de 2016 es inconstitucional por vicios de procedimiento en su formación, y además en razón a que sustituye al menos cuatro pilares esenciales de la CP, a saber: (i) principio de separación de poderes, (ii) supremacía constitucional, (iii) poder reformativo del Congreso, (iv) la obligación estatal de respetar y garantizar los derechos humanos, y (v) del deber del Estado frente a la búsqueda de la paz como un deber de obligatorio cumplimiento. Para ello desarrollaremos el siguiente itinerario temático que le permitirá a la H. Corte Constitucional verificar que la presente demanda cumple tanto con los requisitos de procedibilidad como de procedencia para acceder a la pretensión de inconstitucionalidad contenida en la acción pública de la referencia:

2



Síntesis de la demanda

1. Presentación de la demanda
 - 1.1 Norma demandada
 - 1.2 Descripción del vicio de procedimiento
 - 1.3 Nuevo elemento normativo introducido en la Constitución
 - 1.4 Esquema de presentación del juicio de sustitución
2. Primer cargo de inconstitucionalidad por sustitución de la Constitución: sustitución del principio de separación de poderes
 - 2.1 Elemento definitorio de la CP de 1991
 - 2.2 Nuevo elemento definitorio de la CP
 - 2.3 Conclusión: el nuevo elemento definitorio edificado a partir del acto legislativo 01 de 2016 es incompatible con el elemento definitorio de la CP de 1991.
 - 2.4 Pretensiones
3. Segundo cargo de inconstitucionalidad por sustitución de la Constitución: sustitución de la supremacía constitucional.
 - 3.1 Elemento definitorio de la CP de 1991
 - 3.2 Nuevo elemento definitorio de la CP
 - 3.3 Conclusión: el nuevo elemento definitorio edificado a partir del acto legislativo 01 de 2016 es incompatible con el elemento definitorio de la CP de 1991.
 - 3.4 Pretensiones
4. Tercer cargo de inconstitucionalidad por sustitución de la Constitución: sustitución de la obligación estatal de respetar y garantizar los derechos humanos
 - 4.1 Elemento definitorio de la CP de 1991
 - 4.2 Nuevo elemento definitorio de la CP
 - 4.3 Conclusión: el nuevo elemento definitorio edificado a partir del acto legislativo 01 de 2016 es incompatible con el elemento definitorio de la CP de 1991.
 - 4.4 Pretensiones
5. Cuarto cargo de inconstitucionalidad por sustitución de la Constitución: sustitución del deber del Estado frente a la búsqueda de la paz como un deber de obligatorio cumplimiento
 - 5.1 Elemento definitorio de la CP de 1991
 - 5.2 Nuevo elemento definitorio de la CP
 - 5.3 Conclusión: el nuevo elemento definitorio edificado a partir del acto legislativo 01 de 2016 es incompatible con el elemento definitorio de la CP de 1991.
 - 5.4 Pretensiones
6. Consideraciones finales
7. Competencia
8. Notificaciones



SÍNTESIS DE LA DEMANDA

El 7 de julio de 2016 fue promulgado el acto legislativo 01 de 2016, por medio del cual se introdujo 4 artículos transitorios a la Constitución Política que establecían instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.



En el trámite y expedición de este Acto Legislativo se evidencian vicios de forma que conducirían necesariamente a la declaración de inconstitucionalidad de la norma acusada, en razón a que se violó lo dispuesto en el artículo 375 superior.

Además, a través de esta reforma, el legislador como órgano reformador de la Constitución, supeditó facultades presidenciales y el mismo poder de reforma a su cargo, a una decisión de un tercero, en este caso, el pueblo. La reforma Constitucional planteada fue condicionada en su vigencia al acto de refrendación de los acuerdos por el pueblo colombiano, de manera que, en lugar de reformarse la Constitución por el Congreso, se limitó tal reforma a una decisión posterior que podía materializarse o no, y peor aún, sin necesidad de referendo, se trasladó la facultad de reforma que se planteó por el Congreso, al pueblo. En otras palabras, el Congreso inició, tramitó y finalizó un Acto Legislativo que no puede aplicarse, porque en el mismo texto facultó al pueblo para limitar su propia competencia de modificar la Constitución.

La Constitución fue modificada entonces con la introducción de 4 artículos que no son aplicables, es decir, la reforma no existió. Y aquí hay una paradoja, pues cómo puede tener validez jurídica una norma constitucional que limita a un hecho incierto su entrada en vigencia?

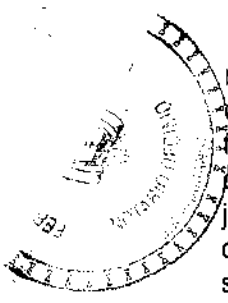
En opinión de las demandantes, de acuerdo con el artículo 374 de la Constitución, si el poder de reforma es activado por el Congreso, no puede de manera soterrada entregársele ese poder de reforma al pueblo, y menos bajo la figura de "refrendación popular" que se planteó, dado que como se observó el mecanismo elegido como fue el plebiscito, no tiene la facultad de modificar la Constitución. De manera que si lo que se quería era limitar el poder del presidente mediante una reforma constitucional, lo válido era haber convocado a un referendo y no tramitar esa intención mediante Acto Legislativo.

Partiendo de este entendimiento de la reforma constitucional, le mostraremos a la H. Corte Constitucional que existen suficientes razones para concluir que la forma en que se tramitó el Acto Legislativo es contraria a lo dispuesto en el artículo 375 de la CP de 1991; y además, haber condicionado la entrada en vigencia de la ley a la refrendación popular del Acuerdo Final, sustituye al menos cuatro elementos que definen la esencia de la Constitución Política de 1991. Por tal razón, le solicitaremos a la H. Corte que declare la inconstitucionalidad del artículo 5 del acto legislativo 01 de 2016.

1. Presentación de la demanda

En el presente acápite nos proponemos presentarle a la H. Corte los elementos estructurales de la acción pública de inconstitucionalidad que estamos promoviendo contra el artículo 5 del acto legislativo 01 de 2016 (en adelante "el acto legislativo" o "la norma demandada"). Por tanto, en primer lugar, reproduciremos el contenido de la reforma constitucional demandada por la presente acción subrayando la expresión que consideramos es inconstitucional por violación directa de la Constitución (artículo 375) y que además sustituye elementos esenciales y definitorios de la CP de 1991. Enseguida le demostraremos a la Corte Constitucional que en el trámite de la aprobación del acto legislativo no se cumplieron las normas señaladas para la segunda vuelta y que se aprobó un artículo que no se discutió durante los ocho debates. Así mismo, demostraremos que con la promulgación del acto legislativo demandado se introdujo un nuevo elemento

AUTÉNTICO
NOTARIA DÉCIMA
FOLIO



normativo al ordenamiento jurídico-constitucional colombiano con unas especiales características de las cuales se deriva la sustitución de al menos cuatro pilares fundamentales de la CP de 1991. Finalmente le presentaremos a la H. Corte el esquema que seguiremos en la demanda para satisfacer los requisitos que ha delineado la jurisprudencia constitucional para adelantar este tipo de juicios de inconstitucionalidad. En dicho esquema expondremos concretamente los cargos de inconstitucionalidad por sustitución de la Constitución que verificamos se configuran con ocasión de la reforma constitucional demandada.

1.1 Norma demandada

A continuación se transcribe la norma que se demanda, tal como fue publicada en el Diario Oficial 49.927 del 7 de julio de 2016 y que consideramos es contraria a la CP y además sustituye elementos definitorios de la Constitución Política de Colombia.

ACTO LEGISLATIVO No. 01 DE 7 DE JULIO 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

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

(...)

Artículo 5°. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

1.2 Descripción del vicio de procedimiento

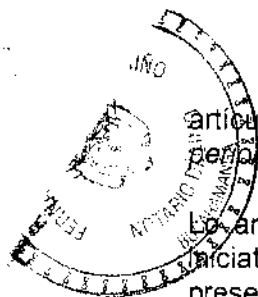
El Artículo 375 de la Constitución Política establece el procedimiento legislativo que deben surtir los Actos legislativos. En los incisos segundo y tercero de esta norma constitucional se señala que:

"el trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.

En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero."

Se demostrará a continuación que el texto del artículo 5 de la norma demanda que condiciona la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016 a través de la fórmula concerniente a que: "rige a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera", vulnera el

NOTARIA DECIMA
FOLIO



artículo 375 de la Constitución, en lo que atañe al mandato de que: *"En este segundo periodo sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero"*.

Lo anterior, en razón a que el texto del artículo demandado fue aprobado como una iniciativa surgida solo en el segundo periodo legislativo, sin que su debate se hubiese presentado en el primer periodo. Dichas expresiones subrayadas de condicionamiento de la vigencia del acto legislativo fueron adicionadas sin que se surtiera esta discusión en la oportunidad, con las mayorías y los debates requeridos.

En el proyecto inicial presentado por iniciativa del Gobierno al Congreso y publicado en la Gaceta 706/2015, se señala respecto de la vigencia del proyecto de reforma constitucional, lo siguiente:

"Artículo 3°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación."

En la ponencia para primer debate (Gaceta 776/2015) frente al artículo no se estableció ninguna observación.

En el primer debate (Gaceta 821/2015) se discutió lo siguiente:

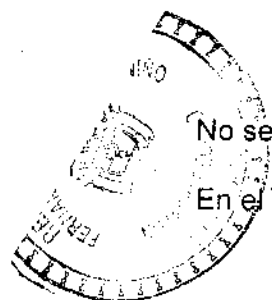
"El Acto Legislativo fue anunciado el día lunes 5 de septiembre de 2015 ante la Comisión Primera del honorable Senado de la República. Acto seguido, se dio inicio al debate y votación del proyecto el día martes 6 de septiembre de 2015. La ponencia negativa fue discutida y negada por la Comisión con 10 votos negativos y 3 a favor. Por lo que se dio inicio al debate de la ponencia mayoritaria, durante el cual fueron aprobados la totalidad de los artículos incluyendo modificaciones propuestas por los Senadores Carlos Fernando Mota y Roy Barreras.

Las proposiciones del Senador Carlos Fernando Mota que fueron aprobadas para el artículo 1° establecen que tanto las votaciones al interior de la Comisión Legislativa para la Paz, como su integración se regirán de acuerdo con las normas de las sesiones conjuntas del Congreso. También, estipula en el literal d) de este mismo artículo que las votaciones de segundo debate de los proyectos de ley se realizarán por separado entre los miembros de Senado y los miembros de la Cámara de Representantes y las votaciones de cada Cámara se harán por separado.

El segundo artículo fue aprobado con una modificación en la cual se reglamenta que el Gobierno nacional deberá entregar informes periódicos al Congreso cada 30 días sobre el cumplimiento y desarrollo de las facultades extraordinarias que otorga este artículo. Así mismo establece que la Comisión Legislativa para la paz tendrá que pronunciarse por derecho propio sobre estos informes.

Finalmente, fueron debatidos y aprobados dos artículos nuevos presentados por la Senadora Claudia López y el Senador Antonio Navarro. En el primer artículo nuevo la Senadora López propuso la creación de un plan plurianual de inversiones para la paz con el fin de proteger los derechos de los ciudadanos en condiciones de igualdad real y efectiva. Y en el segundo artículo el Senador Navarro Wolff, propuso que los guerrilleros que hayan sido sujetos de los procesos de justicia transicional, se hayan desarmado de manera verificable y se hayan incorporado a la vida civil puedan participar en política."

ACTO
FOLIO
NOTARIA DÉCIMA



No se observa discusión frente a la entrada en vigencia.

En el segundo debate (Gaceta 943/2015), se discutió lo siguiente:

"Para el segundo debate en la Honorable Plenaria de Senado fue presentada una ponencia mayoritaria radicada por los honorables Senadores Roy Barreras, Armando Benedetti Villaneda, Hernán Andrade Serrano, Juan Manuel Galán Pachón, Horacio Serpa Uribe, Eduardo Enriquez Maya, Carlos Fernando Mota, Alexander López Maya, Alfredo Rangel, y las Senadoras Claudia López Hernández y Doris Clemencia Vega, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso número 821 de 2015.

De manera posterior, se dio inicio al debate de ponencia mayoritaria el día martes 27 de octubre frente a la cual se presentaron diversas proposiciones de los Senadores Eduardo Enriquez Maya, Juan Manuel Corzo, Carlos Fernando Galán, Claudia López, Viviane Morales, Jimmy Chamorro, Juan Carlos Restrepo, Luis Fernando Duque, Guillermo A. Santo, Carlos E. Soto, Arleth Casado, Juan Manuel Galán, Ángel Custodio y Roosevelt Rodríguez, entre otros. En aras de cumplir con el estudio exhaustivo de todas las proposiciones y de conformidad con el artículo 66 de la Ley 5ª de 1992 se conformó una comisión accidental integrada por los Senadores Jimmy Chamorro, Mauricio Aguilar, Roy Barreras, Carlos Fernando Galán, Antonio Navarro Wolff, Horacio Serpa, Hernán Andrade, Armando Benedetti, y las Senadoras Myriam Paredes y Viviane Morales.

A partir de la comisión surgieron una serie de recomendaciones frente a las proposiciones radicadas que fueron tomadas en cuenta por los honorables Senadores a la hora de votar. Acto seguido, se continuó con la votación de los artículos del proyecto de los cuales fueron aprobados: el artículo 1º con la eliminación del literal c, el artículo 2º con las modificaciones de los Senadores Ángel Custodio y Carlos E. Soto, y el artículo 3º con la proposición sustitutiva de la Senadora Claudia López. Finalmente, el artículo 4º fue eliminado del proyecto y habiendo cumplido con el trámite legislativo en el honorable Senado de la República el proyecto de acto legislativo inició el trámite en la honorable Cámara de Representantes.

IX. PLIEGO DE MODIFICACIONES

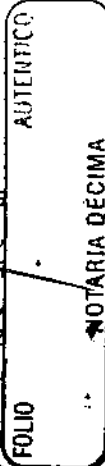
Frente al texto aprobado por el Senado de la República los suscritos ponentes nos permitimos recomendar que se apruebe el texto con las siguientes modificaciones.

Artículo 1º y Artículo 2º: se propone modificar la mención hecha a la entrada en operación tanto del procedimiento legislativo especial para la Paz como de las Facultades Especiales para la Paz, con la finalidad de aclarar, que en ambos casos entrarán a regir siempre y cuando se haya surtido la refrendación del Acuerdo Final.

Artículo 2:

Inc. 3. Se adiciona la expresión ¿leyes códigos¿, con el fin de precisar el ámbito de aplicación de las facultades presidenciales especiales para la Paz.

Inc. 4. Se determina que la presentación de informes obligatorios sobre el uso de facultades deberá hacerse al término de los 90 días de uso, y se establece la obligación de informar las razones que justificarían una eventual prórroga de estas facultades."



No se observa discusión frente a la entrada en vigencia.

En el tercer debate (Gaceta 1010/2015), se discutió lo siguiente:

"El debate en la Honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes inició el día martes 24 de noviembre de 2015 para el cual fueron presentadas dos ponencias, una ponencia negativa por parte del Representante Álvaro Hernán Prada y una mayoritaria radicada por los Representantes Juan Carlos Losada Vargas (Coordinador), Carlos Édward Osorio Aguiar (Coordinador), Hernán Penagos Giraldo, Norbey Marulanda Muñoz, Óscar Fernando Bravo Realpe, Jorge Enrique Rozo Rodríguez, Angélica Lozano Correa, Fernando de la Peña Márquez, Germán Navas Talero y Álvaro Hernán Prada. La discusión sobre la ponencia mayoritaria continuó hasta el día miércoles 25 de noviembre de 2015, fueron radicadas diversas proposiciones por los Representantes a la Cámara que fueron estudiadas en detalle por la Comisión, algunas fueron aprobadas, otras negadas y/o dejadas como constancia.

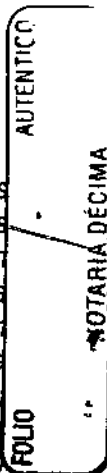
Para el artículo primero fueron presentadas siete proposiciones por los Representantes Norbey Marulanda, Carlos Germán Navas Talero, Telésforo Pedraza, la Representante Clara Rojas y el Senador Hernán Andrade de las cuales fueron aprobadas dos del Representante Germán Navas Talero con el objeto de establecer que los proyectos de ley tramitados deben ser sometidos a revisión de la Corte Constitucional para garantizar que tengan como objetivo exclusivo la implementación normativa del acuerdo Final. Las demás proposiciones fueron discutidas y dejadas como constancia. Así mismo, para el artículo segundo fueron presentadas seis proposiciones radicadas por los Representantes Carlos Germán Navas Talero, Telésforo Pedraza, las Representantes Clara Rojas, Angélica Lozano y el Senador Roosevelt Rodríguez quienes decidieron dejarlas como constancias, a excepción de la Representante Angélica Lozano quien la retiró. A lo largo de la discusión fue aprobada una modificación al texto propuesta por el Representante Navas Talero, estableciendo el cambio de la palabra aprobación por expedición en la última oración del cuarto inciso del artículo.

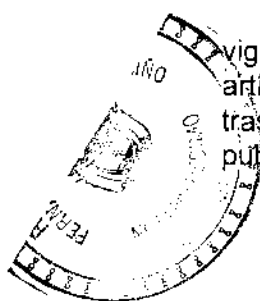
Finalmente, para el artículo tercero fue radicada una proposición por los Representantes Heriberto Sanabria y Oscar Fernando Bravo que fue negada. Adicionalmente, fueron propuestos tres artículos nuevos, dos por la Representante Clara Rojas y uno por el Senador Antonio Navarro Wolff quienes decidieron dejarlos como constancia. Habiendo culminado la discusión, votación y aprobación del articulado del proyecto de acto legislativo se dio inicio a su trámite en la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes."

No se observa discusión frente a la entrada en vigencia.

En el cuarto debate (Gaceta 1041/2015) el artículo de la vigencia permaneció intacto y no se abordaron discusiones sobre el mismo.

Surtidos cada uno de los cuatro debates correspondientes al primer periodo ordinario legislativo, no se presentó ninguna discusión, ni consideración alguna respecto de la





vigencia del proyecto de reforma constitucional. Es así, que tras la inclusión de un nuevo artículo en este primer periodo, una vez culminado el cuarto debate, la vigencia fue trasladada al artículo 4 del proyecto, quedando entonces el texto de la norma conciliada publicada en la Gaceta por el Gobierno 1042/2015 de la siguiente manera:

"Artículo 4°. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación."

Hasta este punto y bajo los lineamientos del artículo 375 constitucional, solo las iniciativas que fueron presentadas al finalizar el primer periodo aprobado por la mayoría de los asistentes, podían ser consideradas como propuestas admisibles de ser debatidas en el segundo periodo ordinario consecutivo. Sin embargo, solo en el segundo periodo, ordinario y solo hasta la ponencia del octavo debate publicado en la Gaceta 342/2016 se discutió lo siguiente:

"XI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Los ponentes hemos acordado unificar la vigencia del acto legislativo, lo anterior, en consideración de diversas manifestaciones que a lo largo del trámite hemos hecho varios congresistas de manera formal e informal para que por un lado no se deba reiterar la entrada en vigencia en cada uno de los artículos, y por el otro se aclaren algunas interpretaciones sobre la entrada en vigencia del artículo 4°. Lo anterior teniendo en cuenta que durante la discusión en la Comisión Primera de Cámara, varios Representantes manifestaron su intención de condicionar el artículo 4° a la refrendación popular; por lo tanto los ponentes consideramos que esta es la oportunidad para saldar dicha interpretación.

En ese sentido se propone se modificar los artículos 1°, 2° y 5° del proyecto.

La finalidad de la modificación es que la entrada en vigencia de las disposiciones contenidas en el Acto Legislativo no dependan exclusivamente de la llegada de una fecha en particular, sino que se entienda con claridad que solamente con la refrendación de los acuerdos se harán exigibles las disposiciones constitucionales que se incorporan a la Carta Política, mediante esta enmienda constitucional.

Artículo 1°.

Se modifica el inciso primero en lo relativo a la entrada en vigencia del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, en los términos anteriormente descritos.

Se elimina el párrafo de este artículo que también hacía referencia a la entrada en vigencia del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

Artículo 2°.

En el inciso primero se elimina la referencia al momento a partir del cual empiezan a regir las Facultades Presidenciales para la Paz, toda vez que la vigencia se definirá, como se dijo anteriormente, en un solo artículo.

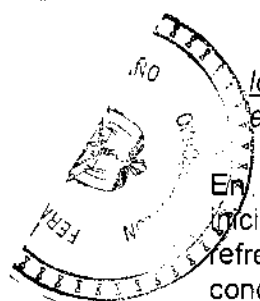
Se elimina el párrafo 1° de este artículo, que también hacía referencia a la entrada en vigencia de las Facultades Presidenciales para la Paz.

Artículo 4°

Se elimina la expresión *¿el anterior¿* del primer inciso del artículo transitorio, con la finalidad de mejorar la lectura del artículo, toda vez que esta expresión no le aporta nada al sentido del mismo y genera confusión sobre a cuál procedimiento se refiere.

Artículo 5°.

FOLIO 1
AUTENTICO
NOTARIA DECIMA



En este artículo se hace la reforma integral a la entrada en vigencia de cada uno de los artículos de esta reforma constitucional, en forma general y sin hacer la distinción en cada artículo. (subrayado nuestro)

En este punto, es necesario precisar que si bien es cierto, en el articulado propuesto inicialmente por el Gobierno y el discutido en el Congreso, siempre se habló de la referendación popular del Acuerdo Final, lo que no se había ni siquiera discutido era condicionar la vigencia del acto legislativo a un momento posterior diferente a la regla general que se plasmó en el primer debate, es decir, que la misma surgía efectos a partir de su promulgación. Menos aún se discutió en el primer debate, no solo este cambio de fijación de la entrada en vigencia de la norma, la cual es una libertad del resorte del legislativo, sino también los efectos y límites que tendría esta modificación, en la medida en que sometía la misma reforma a una condición futura que podría tener la potencialidad de anular para este caso su propia investidura constitucional de poder constituyente derivado como otras implicaciones que se explicarán en apartes posteriores. Dicho en otras palabras, desde el inicio, y dentro del primer período ordinario, no se discutió el condicionamiento de la entrada en vigencia del Acto Legislativo, sino la necesidad de la referendación del Acuerdo Final, aspectos estos que comportan dos circunstancias por completo diferentes.

NOTARIA DÉCIMA
FOLIO 10

En la Gaceta 675/2016 el Senador Jaime Amín dejó constancia de lo anterior, así:

"Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Jaime Alejandro Amín Hernández:

Presidente muchas gracias, le había solicitado la palabra para referirme a un asunto personal, pero no lo voy a hacer y antes por el contrario voy a dejar una constancia con base en una Sentencia de la Corte Constitucional, la 222 del 97. En torno a la evidente irregularidad que se presentó con el orangután que vino muy presto de La Habana a aterrizar en el séptimo debate del Acto Legislativo, mal llamado de la Paz.

Ese Acto Legislativo queda herido de muerte, porque de fodos es sabido, se viola el principio de consecutividad que tiene que tener señor Presidente, todo Acto Legislativo en el tránsito de primera a segunda vuelta, y aparte de que el aterrizaje forzoso de ese mico, se dio en la Comisión Primera de Cámara en el séptimo de los ocho debates, la honorable Corte Constitucional en la Sentencia 222 del 97, dice expresamente en esa Sentencia, que el inciso 3° del Artículo 375 de la Carta, que en el segundo período, es decir, en el segundo período se entiende de sesiones en los cuatro últimos debates, no podrán debatirse sino iniciativas que hayan sido presentadas en el primero, es decir, durante los primeros cuatro debates.

Es más, resalta la honorable Corte Constitucional que lo que no aparezca en el texto aprobado en la primera vuelta y publicado al culminar esta, no tendrá ninguna cabida en el segundo período ordinario de sesiones, ni podrá ya introducirse a manera de modificación de lo acordado en la primera vuelta. Con esto señor Presidente y señor Secretario del Senado, doctor Saúl, termino diciéndole a su señoría lo mismo que al Secretario de la honorable Corporación, que esta constancia tiene la intención de dejar muy en claro, que no solamente se ha violado por lo dispuesto en la Ley 5ª del 92, sino que se ha desconocido el

alcance de la Sentencia de Constitucionalidad 222 del 97, emanada de la honorable Corte Constitucional. Muchas gracias señor Presidente."

En efecto, el Acto Legislativo es la expresión del poder de reforma de la Constitución otorgado al Congreso de la República en los artículos 374 y 375 Constitucionales. Siguiendo los términos genéricos del artículo 165 de la Constitución, después de aprobado el proyecto de ley por ambas cámaras, pasa a la sanción y correspondiente promulgación, imperando la regla general de que las leyes cobran vigencia a partir de su promulgación y publicación. Sin embargo es cierto que en ejercicio de su libertad de configuración, el legislador puede diferir los efectos de la entrada en vigencia de la norma. En la Ley 4 de 1913 -Código de Régimen Político y Municipal, en el artículo 53, se consagran algunas excepciones a esta regla general, como las siguientes:

1. Cuando la ley fije el día en que deba principiarse a regir, o autorice al gobierno para fijarlo, en cuyo caso principiará a regir la ley el día señalado.
2. Cuando por causa de guerra u otra inevitable estén interrumpidas las comunicaciones de alguno o algunos municipios con la capital, y suspendido el curso ordinario de los correos, en cuyo caso los dos meses se contarán desde que cese la incomunicación y se restablezcan los correos.

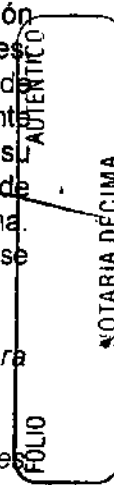
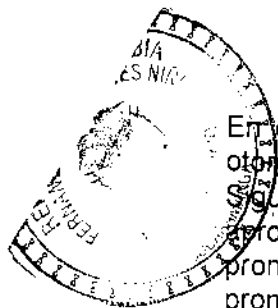
También en ratificación a dicha libertad del legislador en señalar la vigencia de las normas que promulga, de acuerdo con la jurisprudencia de la H. Corte, hasta ahora solo se habían contemplado en dos posibilidades: la primera, a partir de la publicación en el Diario Oficial o a la determinada en una fecha posterior (no a una condición), en todo caso cierta. A modo de ejemplo, cuando el Congreso difiere la entrada en vigencia de la norma no inmediatamente sino, dentro de seis meses.

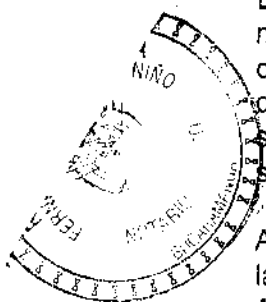
Sobre la entrada en vigencia de la Ley, ha dicho la Corte Constitucional:

"La vigencia de la ley conlleva su "eficacia jurídica", entendida esta como obligatoriedad y oponibilidad, en tanto hace referencia desde una perspectiva temporal o cronológica, a la generación de efectos jurídicos obligatorios por parte de la norma de la cual se predica; es decir, a su entrada en vigor". Entonces, cuando se fija la fecha de inicio de la vigencia de una ley se señala el momento a partir del cual dicha normatividad empieza a surtir efectos, de la misma manera se alude al período de vigencia de una norma determinada para referirse al lapso de tiempo durante el cual ésta habrá de surtir efectos jurídicos.

Luego, como se ve, este asunto de tal trascendencia como resulta decidir sobre la entrada de vigor y generación de efectos jurídicos del acto legislativo, es un cambio que no se propuso en el primer periodo.

Se muestra entonces que justamente esta discusión sobre variación a la regla general de entrada de vigencia de todo acto legislativo como finalmente fue promulgada, no fue una iniciativa presentada en el primer periodo de discusión del acto legislativo, lo que claramente se constituye en un vicio de procedimiento por desconocer el inciso último del artículo 375 constitucional.





Las actas de los debates del primer periodo en el que se tramitó el acto legislativo, muestran que lo discutido en cambio en estos primeros debates, giró en torno al compromiso de la refrendación al Acuerdo Final, circunstancia esta que se insiste, es distinta al condicionamiento de la vigencia de toda la reforma, puesto que además como se expone más adelante, resultaba además improcedente e inconstitucional equiparar y supeditar una circunstancia con otra.

Así las cosas, el artículo 5 del Acto Legislativo No. 01 de 2016, tal como fue adoptado en la segunda vuelta no corresponde a una iniciativa presentada en la primera vuelta. Aunque desde un comienzo, se discutió sobre el condicionante de la de refrendación del Acuerdo Final, tal iniciativa no podía extenderse a última hora a la vigencia del Acto Legislativo en el segundo periodo legislativo. En efecto, se encuentra que solo final se introdujo la iniciativa que derivó en el texto aprobado en la segunda vuelta relativo a esta nueva expresión respecto de que la vigencia del Acto: *"rige a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera"*, la que, como consta en el pliego de modificaciones del octavo debate, tuvo por finalidad: *"la entrada en vigencia de las disposiciones contenidas en el Acto Legislativo no dependan exclusivamente de la llegada de una fecha en particular, sino que se entienda con claridad que solamente con la refrendación de los acuerdos se harán exigibles las disposiciones constitucionales que se incorporan a la Carta Política, mediante esta enmienda constitucional."*

La Constitución establece que las comisiones y las plenarias de las Cámaras del Congreso, están facultadas para hacer cambios a un proyecto de ley, y las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara, no obligan a repetir todo el trámite, ya que una comisión accidental de conciliación elabora un texto unificado en el que se armonizan las diferencias y éste posteriormente es sometido a la aprobación de las plenarias; esa es la razón, por la que no se requiere que los proyectos de Acto Legislativo tengan el mismo texto durante los ocho debates. No obstante, la única limitación que establece la Constitución es que, lo que no se presente y aparezca en el texto aprobado en la primera vuelta y publicado al culminar ésta, no tiene cabida en el segundo periodo ordinario de sesiones, removiéndose así la posibilidad de introducir nuevas iniciativas.

Hasta aquí entonces, es claro que se hizo un cambio de texto de un artículo a otro en un segundo periodo legislativo, sin que dicha iniciativa de modificación se hubiese presentado en el primer periodo, decidiéndose solo hasta último momento, introducir una condición que además tiene el efecto de bloquear de manera incierta la entrada en vigencia de la reforma constitucional.

Para dar claridad a lo expuesto, durante los debates surtidos se discutió que los planes de inversión para la paz quedaban condicionados a la refrendación de los acuerdos. Sin embargo, esto fue eliminado y posteriormente esa condición se trasladó a la vigencia del Acto Legislativo. De manera que la condición inicial de la refrendación era para adelantar las políticas que se establecían el Acto Legislativo y no sobre su misma vigencia. Y aquí radica el vicio de trámite, porque una cuestión es que por ejemplo, la medida sobre los Planes de Inversión para la Paz quedara suspendida hasta la refrendación del acuerdo, y otra muy diferente, es que el Acto Legislativo no entrara en vigencia si no había refrendación.

AUTENTICO

NOTARIA DÉCIMA

FOLIO

Este vicio de procedimiento resultante de la inclusión de tal condicionamiento solo al final de la segunda vuelta, viola en consecuencia el principio de consecutividad y de unidad de materia. Lo anterior en la medida en que conforme a lo expuesto, el artículo tal como fue promulgado no fue discutido en los ocho debates, pero además, no guarda relación con la intención del Acto Legislativo.

La Corte Constitucional en Sentencia C-736 de 2011 precisó que *"Con fundamento en el artículo 157 de la Constitución, de acuerdo con cuyas voces para que un proyecto pueda ser ley es necesario que haya sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara, así como haber sido aprobado en cada cámara en segundo debate. En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha formulado el denominado principio de consecutividad que, precisamente, consiste en que, por regla general, el proyecto de ley debe surtir un total de cuatro debates completos e integrales para que lo aprobado o improbadado tenga plena validez"*.

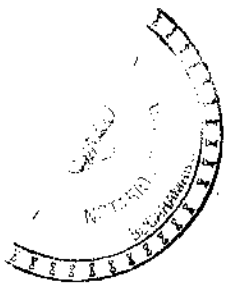
Pero no solo el principio de consecutividad resultó desconocido, sino además, el de Unidad de Materia.

En Sentencia C-133 de 2012, la Corte Constitucional señaló que *"A partir de su regulación constitucional, la Corte ha destacado que el principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, "cuando incluye cánones específicos que, o bien (no) encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado". Ha dejado en claro la jurisprudencia, que con la implementación del principio de unidad de materia se busca propiciar un ejercicio transparente y coherente de la función legislativa, de manera que su producto, la ley, se concrete en materias previamente definidas y sea el "resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento". Su observancia contribuye, entonces, "a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere". Dentro del propósito de contribuir al logro de un mayor nivel de transparencia en el debate, la Corte ha explicado que con la exigencia de conexidad material, "se trata de evitar que se aprueben como parte de una ley, normas, que se hayan introducido de manera subrepticia o sorpresiva y sobre las cuales no se ha surtido un verdadero debate". Así, por ejemplo, puede ocurrir que a un proyecto ley, en su versión original o en las modificaciones o adiciones posteriores, se le incorporen normas que no guarden relación con la materia desarrollada por aquél, y que*

AUTÉNTICO

NOTARIA DÉCIMA

FOLIO

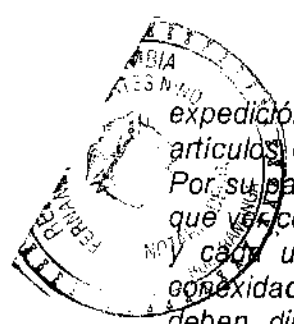


éstas pasen desapercibidas, sin que sobre ellas se presente discusión alguna, e incluso, sin que exista conciencia en los congresistas sobre su verdadero alcance y proyección. En tal evento, lo ha dicho la Corte, con respecto a tales normas, el debate no sería transparente, en cuanto los temas por ellas introducidos no surtieron el proceso de reflexión y discusión propio de la función legislativa, "defecto que afecta no solo la actividad del Congreso, sino que limita las posibilidades de participación democrática inherentes al proceso legislativo, en la medida en que los ciudadanos se verían sorprendidos por la aprobación de normas respecto de cuya incorporación en el proyecto no tuvieron previa y explícita noticia". De igual manera, en punto al objetivo de contribuir a la coherencia del debate, este Tribunal ha señalado que la unidad de materia propende porque la "tarea legislativa se concentre en asuntos específicos definidos por el propio Congreso, de manera tal que el debate se desarrolle en torno a un hilo conductor que le dé sentido y no sobre materias aisladas y carentes de conexidad". Esta última situación irregular tendría lugar, precisamente, en los casos en que, aun cuando ciertos contenidos temáticos haya sido introducidos de manera explícita en un proyecto de ley, y respecto de ellos se cumpla con el debate en algunas de las instancias legislativas, tales contenidos no se relacionan con una materia común, ni resultan afines -directa e indirectamente- con el tema general del proyecto. En tales eventos, el debate no sería coherente por razón de la incongruencia interna surgida entre las propias medidas cuestionadas y el texto general de la ley.

La jurisprudencia ha sostenido que la unidad de materia "no significa simplicidad temática", de tal suerte que se piense, erróneamente, que un proyecto de ley, o la ley en sí misma, solo puede referirse a un mismo o único tema. A juicio de la Corporación, la expresión "materia", a que hace referencia el artículo 158 Superior, debe entenderse desde una perspectiva amplia y global, de forma tal que "permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley". Ello, sobre la base de considerar que lo que prohíbe la Constitución es que no se relacionen los temas de un artículo y la materia de la ley, esto es, que se incluyan en el texto legal medidas que no apunten a un mismo fin; aspecto éste que, en todo caso, no tiene por qué comprometer la atribución constitucional reconocida al legislador para "determinar el contenido de las normas que expide de la manera que considere más conveniente y acorde con los objetivos de política pública que lo guían".

La hermenéutica constitucional también ha dejado sentado que la relación de conexidad interna no tiene que ser directa ni estrecha, razón por la cual se puede manifestar de distintas formas, pudiendo ser de tipo causal, temática, sistemática o teleológica. Recientemente, en la Sentencia C-400 de 2010, la Corte hizo expresa referencia al alcance de los distintos criterios de conexidad que permiten determinar el cumplimiento del principio de unidad de materia. En relación con la (i) conexidad temática, explicó que la misma puede definirse "como la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular". Como ya se mencionó, la Corte ha dispuesto que la conexidad temática, analizada desde la perspectiva de la ley en general, "no significa simplicidad temática, por lo que una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación objetiva y razonable". En cuanto a la (ii) Conexidad causal, manifestó que ésta se refiere a la identidad que debe existir entre una ley y cada una de sus disposiciones, en cuanto a los motivos que dieron lugar a su expedición. Concretamente, la conexidad causal "hace relación a que las razones de la

AUTENTICO
FOLIO
MATERIA DÉCIMA



expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley". Por su parte, frente a la (iii) conexidad teleológica, dijo igualmente que ella también tiene que ver con "la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular". Esto significa que en virtud de la conexidad teleológica, "la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley". Finalmente, respecto de la (iv) Conexidad sistemática, la misma fue entendida "como la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna".

NOTARIA DECIMA

De acuerdo con lo preceptuado en los artículos 158 y 169 de la Constitución, y 2° y 3° del Decreto 2067 de 1991, la H. Corte Constitucional ha señalado que, para efectos de que la Corte pueda adelantar el control constitucional sobre una ley por la presunta violación del principio de unidad de materia, se requiere que el demandante cumpla previamente con una carga procesal mínima, cual es la de: (i) señalar en la demanda la materia de la que se ocupa la ley acusada, (ii) citar las disposiciones que según su criterio no guardan relación con el tema general de la ley, y (iii) explicar las razones por las cuales considera que dichas disposiciones no son afines a la materia de la ley.

A continuación desarrollaremos el contenido de los requisitos exigidos por la Corte Constitucional, así:

- (i) Señalar en la demanda la materia de la que se ocupa la ley acusada.

Es preciso señalar que el objeto del acto legislativo es "establecer instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera".

En consonancia con esto, el artículo 1 transitorio señala que "Con el propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final) y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto, de manera excepcional y transitoria se pondrá en marcha el Procedimiento Legislativo para la Paz (...)".

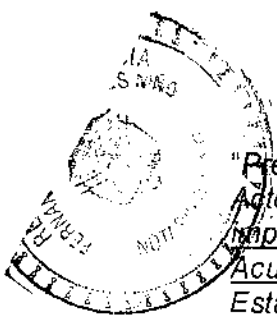
- (ii) Citar las disposiciones que según su criterio no guardan relación con el tema general de la ley

Contrariando el objeto del Acto Legislativo, se señala en el artículo 5 que "El presente acto legislativo rige a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final para la Terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera".

- (iii) Explicar las razones por las cuales considera que dichas disposiciones no son afines a la materia de la ley.

En la Gaceta 706/2015 se lee claramente en la exposición de motivos, cuál era el objeto del proyecto de acto legislativo, así:

1



"Presentamos entonces a consideración del Honorable Congreso este Proyecto de Acto Legislativo que tiene dos objetivos. Por un lado, garantizar y agilizar la implementación del Acuerdo Final. Y por otro, asegurar la fidelidad entre el Acuerdo Final y los desarrollos normativos necesarios para su implementación. El Estado colombiano debe tener las herramientas necesarias para garantizar que en un tiempo razonable puede cumplir con lo acordado. Esa es la única forma de garantizar que las guerrillas dejen las armas y renuncien a la lucha armada. Para cumplir estos objetivos el proyecto propone dos tipos de herramientas. Primero, un procedimiento legislativo especial para la paz dentro del Congreso de la República que permitirá agilizar el desarrollo de las leyes y reformas constitucionales necesarias para implementar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final). No se trata de discutir aquí el contenido de esas normas, porque eso será objeto del Acuerdo Final y los ciudadanos tendrán la oportunidad de aprobarlo o improbarlo a través de la refrendación popular. Se trata de generar un mecanismo institucional y democrático en cabeza del Congreso de la República, con un procedimiento ágil y efectivo, para que este desarrolle el Acuerdo Final. Segundo, este Proyecto de Acto Legislativo contempla facultades para el Presidente de la República. Se trata de que el Presidente tenga las herramientas para poner en marcha las medidas de estabilización de corto plazo. Estas facultades, sin embargo, no podrán ser usadas para desarrollar actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, ni códigos, y en todo caso estarán limitadas al desarrollo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado. Se trata así de un proyecto de carácter instrumental que no desarrolla los contenidos sustantivos sino las herramientas para el desarrollo ágil de los acuerdos. Los contenidos materiales dependerán de lo que sea acordado en el Acuerdo Final, pero más importante aún, dependerán de lo que sea refrendado por el pueblo colombiano. De ahí que la activación de los instrumentos que este proyecto propone esté condicionada a la refrendación de lo acordado a través de cualquier mecanismo que se defina para tal efecto."

OTARIO
DECIMA
FOLIO

Salta a la vista que el objeto del Acto Legislativo era uno muy diferente al que promulgó el Congreso con la modificación realizada a la entrada en vigencia y que fue introducida a última hora. Esto por cuanto la condición "colgada" al final de la discusión no guarda relación con la materia que planteaba el Acto Legislativo. Es decir, al final, ni se agilizó, ni se garantizó la implementación del acuerdo final. Pero además, se desconoció en todo caso que lo pretendido era dotar al Presidente de herramientas para poner en marcha las medidas de estabilización de corto plazo, pero que además, iban a estar limitadas por el desarrollo del Acuerdo Final.

Y aquí debemos hacer una claridad, y es que si bien el presidente señaló que esas herramientas y facultades que estaba solicitando se limitarían al desarrollo de los Acuerdos, ello no autorizaba al Congreso y menos sin haber respetado la regla de los debates, a bloquear y suprimir las facultades constitucionales que tiene el presidente para firmar acuerdos de paz, porque si bien existía la posibilidad de que no se refrendaran los acuerdos, ello no significaba que el presidente perdía sus facultades, y esto fue lo que finalmente hizo el Congreso: suprimir los poderes del presidente. Sin embargo, esto es asunto de otra materia que más adelante se abordará en esta demanda.

El Acto Legislativo y su contenido se tornan entonces inocuos, en razón a que se presenta un objeto, pero se introduce un bloqueo que no permite que el objeto señalado se pueda cumplir, y es que una cuestión es someter a refrendación el procedimiento legislativo especial para la paz, las facultades transitorias presidenciales para la paz y el plan de inversiones para la paz; y otro muy diferente es bloquear el cumplimiento del objetivo, dado el Acto Legislativo se torna inocuo porque no entra en vigencia.

Es de señalar que en relación con los vicios de procedimiento que se producen en la expedición de actos reformativos de la Constitución, ha reconocido la Corte Constitucional que el acatamiento de las reglas de procedimiento guarda una estrecha relación con los valores constitucionales democráticos constitucionales, ***"de manera tal que la observancia estricta de las reglas que ordenan este tipo de procedimientos es una condición necesaria para la validez de toda la actuación adelantada, sobre todo, si se tiene en cuenta el propósito final que ésta persigue: modificar la Constitución Política"***. Al respecto señala:

"Desde esta perspectiva las reglas son inherentes a la democracia: reglas sobre las mayorías y minorías, reglas sobre las elecciones y la actuación de los parlamentos, reglas sobre las condiciones de ejercicio de la libertad política y, sobre todo, reglas sobre la protección de ciertos intereses básicos de todos los seres humanos."

*En otras palabras, el carácter reglado es una característica distintiva del modelo democrático, y se manifiesta desde la elección de los representantes, hasta el producto final de la actuación de éstos. Las reglas procedimentales constituyen por lo tanto un instrumento para la consecución de los valores sustanciales perseguidos mediante la actuación democrática, pero a su vez, por su importancia, adquieren un valor sustantivo, de manera tal que "los procedimientos constituyen una buena parte de la sustancia de la democracia moderna".*¹

La sentencia de la Corte Constitucional C-816 de 2004, se sostuvo textualmente: *"Este control del respeto de los procedimientos es aún más importante frente a las reformas constitucionales, puesto que éstas tienen que ser tramitadas con el máximo acatamiento por las normas de procedimiento, al menos por las siguientes dos razones: de un lado, porque se trata nada más y nada menos que de modificar la norma fundamental que gobierna una sociedad; y, de otro, lado porque precisamente porque se trata de la norma fundamental del ordenamiento, la Constitución está dotada de supremacía y de rigidez, por lo cual su reforma exige procedimientos especiales agravados, en especial en dos aspectos: mayorías más estrictas y procesos de aprobación más largos"*.

En virtud de lo expuesto el artículo 5 acusado, relativo a la vigencia del Acto Legislativo No.01 de 2016, no comporta la misma redacción que tenía el proyecto original publicado en la Gaceta del Congreso, y tampoco comporta en esencia los mismos lineamientos generales que en un primer momento se tuvieron en cuenta por los ponentes a efectos de determinar las fechas en que entraría en vigencia el mismo. Entonces, al no guardar relación con la unidad temática y no haberse cumplido con el principio de consecutividad, el cargo planteado en contra de esta disposición debe prosperar.

¹ Sentencia c-141-10



1.3 Nuevos elementos normativos introducidos en la Constitución

Además de lo planteado en el acápite anterior, las demandantes consideramos que una lectura de la disposición demandada nos permite arribar a dos conclusiones: La primera es que el legislador, en uso del poder de reformar, reconocido por el artículo 374 de la CP, decidió suprimir funciones del presidente y funciones propias, para trasladarlas a un tercero, en este caso, el pueblo, quien debe hacer uso de "esa facultad expresse de reformar" por medio de un mecanismo de refrendación. La segunda conclusión es que para ello, el Congreso en un juicio de ponderación, valoró la soberanía popular por encima de la supremacía de la Constitución.

Pensarse que una decisión que pretenda refrendar un Acuerdo Final entre el gobierno y la guerrilla, y que entre otras cosas, se refiere a puntos específicos de reforma rural, participación política, fin del conflicto, víctimas, etc., pueda poner freno a las funciones de presidente y peor aún, modificar de facto la Constitución Política de Colombia necesariamente nos hace reflexionar frente al poder de la soberanía popular que estableció la misma CP y los límites que esta soberanía tiene al momento de reformar y/o sustituir la CP.

La soberanía popular no puede ser ilimitada, sino que debe estar sujeta a unos límites jurídicos que fija la CP para su propia modificación.

Ahora bien, habrá que revisar si el legislador ejerció su poder con el propósito de introducir este elemento que modifica la Constitución Política y permitir y/o autorizar que el pueblo suplante y elimine las facultades que el presidente y el Congreso tienen constitucionalmente, y además desconocer con ello principios fundantes de la Carta Política.

De la revisión de los debates que ya se hizo en el acápite anterior, podemos concluir que efectivamente hubo una intención del legislador de limitar no solo su poder de reforma, sino las facultades constitucionales del Presidente, y las extraordinarias que se le concedieron en el mismo Acuerdo Legislativo. Como ya se mencionó, una cuestión es limitar el Acuerdo Final a la refrendación popular, y otra es bloquear las funciones propias y las de otra rama del poder público, para que un tercero suplante esas facultades que no le ha conferido la Constitución.

Así las cosas, podríamos concluir que los elementos novedosos introducidos en la Constitución serían, entre otros, los siguientes:

- **La Constitución podrá ser reformada por el Congreso, sin perjuicio de lo que el pueblo considere al ser consultado.**
- **Las ramas del poder público ejercerán sus funciones, bajo la aprobación que de las mismas previamente dé el pueblo mediante un acto cualquiera de refrendación.**
- **La soberanía popular no tiene límites fijados por la Constitución.**

AUTENTICO
NOTARIA DECIMA
FOLIO

1.4. Esquema de presentación del juicio de sustitución.

Habiendo identificado los nuevos elementos normativos introducido en la CP, y con el fin de lograr una mayor claridad en la exposición y una mejor coherencia en nuestra argumentación, a continuación describimos el esquema del juicio de sustitución que estamos planteando en la presente demanda de inconstitucionalidad, acompañado por una síntesis de las razones por las cuales consideramos que el acto legislativo 001 de 2016 sustituye al menos seis elementos esenciales definitorios de la CP de 1991.

De acuerdo con lo sostenido por la Corte Constitucional, cuando se analice la eventual inconstitucionalidad de un acto legislativo por sustitución de la Constitución deben estudiarse tres aspectos diferentes. En primer lugar, debe identificarse el elemento de la Constitución que se considera sustituido, y señalar las razones por las cuales se asume que tal elemento es un pilar esencial de la Constitución. En segundo lugar, debe explicarse el elemento esencial nuevo introducido en la Constitución en virtud de la reforma constitucional estudiada. Y en tercer lugar, teniendo en cuenta las conclusiones a las que se haya arribado en el estudio de los dos temas antes mencionados, debe compararse el principio originalmente adoptado por el constituyente primario con el nuevo principio esencial introducido por la reforma constitucional con el fin de verificar "no si son distintos, lo cual siempre ocurrirá, sino si son opuestos o integralmente diferentes, al punto [de] que resulten incompatibles"².

Conviene mencionar que desde la primera sentencia en la cual la Corte acogió la teoría de los límites competenciales al poder de reforma constitucional aclaró que el parámetro de referencia para determinar los elementos o pilares sustanciales de la Constitución no solo lo integran los principios y valores que ella contiene, sino también "*aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad*"³. Posteriormente, ha aclarado cuál es la relevancia que tiene el bloque de constitucionalidad en el juicio de sustitución, al afirmar que el juez constitucional no debe acudir al bloque de constitucionalidad para "*comparar la reforma con el contenido de un principio o regla específica*" que se desprenda de él, sino con el propósito de "*delinear el perfil definitorio de la Constitución original, así como [de] los principios constitucionales fundamentales y su concreción en toda la Constitución original*"⁴.

En suma, cabe destacar que para determinar cuáles son los "*límites intrínsecos*" al poder de reforma constitucional es necesario acudir no solo al articulado de la Constitución, sino también a los "*principios y valores*" que emanan del bloque de constitucionalidad.

Por lo tanto, y con el fin de exponer la inconstitucionalidad del acto legislativo cuestionado, en la presente demanda seguiremos la metodología expuesta, conocida como "juicio de sustitución", para concluir que por lo menos seis pilares esenciales de la Constitución fueron sustituidos por el acto legislativo 001 de 2016.

² Corte Constitucional, sentencia C-141 de 2010, M. P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

³ Corte Constitucional, sentencia C-551 de 2003, M. P.: Eduardo Montealegre Llynet

⁴ Corte Constitucional, sentencia C-1200 de 2003, MM. PP.: Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil.



En primer lugar argumentaremos que uno de los rasgos característicos de la Constitución Política de 1991, consistente en el principio de separación de poderes, que por cuenta de la promulgación de la norma demandada, se vio sustituido. Para ello demostraremos cómo el Congreso excedió su poder de reforma para inhabilitar este principio fundante de nuestra Carta Política.

En segundo lugar expondremos las razones que nos llevan a afirmar que el principio de la supremacía constitucional fue eliminado, para establecer un nuevo orden en el que el poder popular no tiene límites establecidos.

En tercer lugar señalaremos cómo se sustituye el modelo legislativo que promulga la Constitución al establecer modificaciones en el poder reformativo del Congreso. En esta parte, se explicará que pese a lo señalado por la H. Corte en la sentencia C-379 de 2016 referente a los efectos vinculantes del Plebiscito, el Congreso decidió de manera inconstitucional extender esos efectos a la Rama Legislativa.

En cuarto lugar argumentaremos que la obligación del Estado colombiano de *respetar y garantizar* los derechos humanos, se vio sustituido por la disposición demandada. Para ello demostraremos, que siendo el Acuerdo Final un Acuerdo Especial que integra el bloque de constitucionalidad, no puede pretenderse suspender definitivamente sus efectos por decisión plebiscitaria.

En quinto lugar expondremos las razones que nos llevan a afirmar que el deber del Estado frente a la búsqueda de la paz como un deber de obligatorio cumplimiento, fue sustituido por la norma demandada. Argumentaremos en este punto la forma en que la paz como deber y como fin del Estado son supeditados a decisiones populares. Siendo la paz un principio definitorio del Estado cuya expresión normativa se encuentra en el preámbulo, en los artículos 1, 2, 22, 67 y 97, así como en instrumentos internacionales de obligatorio cumplimiento para Colombia, al tenor de la norma demandada, la Paz sería más que un deber/fin del Estado, sería aquello que logramos alcanzar, pero que solo podrá materializarse si se cuenta con la voluntad de las mayorías, con la voluntad popular. Para concluir este apartado le demostraremos a la H. Corte Constitucional que la disposición demandada del acto legislativo 01 de 2016 es diametralmente diferente al principio contemplado por el constituyente de 1991 al punto de hacerlos incompatibles.

2. Primer cargo de Inconstitucionalidad por sustitución de la Constitución: sustitución del principio de separación de poderes

De acuerdo al esquema que nos hemos propuesto desarrollar, en este apartado aspiramos demostrarle a la H. Corte que el legislador, a través de la norma demandada, excedió los límites competenciales que tiene en el ejercicio de reforma reconocido por el artículo 374 de la CP, pues con la aprobación de la norma demandada se sustituyó el principio de separación de poderes, el cual es un pilar esencial que identifica a la CP de 1991. Para ello, siguiendo lo prescrito por la jurisprudencia sobre el "juicio de sustitución", esperamos poderle probar a la H. Corte que este principio es un elemento definitorio de la CP de 1991. En seguida, teniendo en cuenta el nuevo elemento normativo introducido por el acto legislativo, le mostraremos a la H. Corte que la reforma constitucional afectó sustancialmente dicho pilar esencial creando uno nuevo en el que las ramas del poder se inmiscuyen en las funciones de cada una de ellas, creando así crisis institucional e

AUTENTICO
FOLIO
NOTARIA DÉCIMA

inseguridad jurídica. Finalmente, concluiremos que ambos pilares, es decir el reconocido por la CP de 1991 y el introducido por el acto legislativo, son integralmente diferentes, al punto de ser contradictorios

2.1 Elemento definitorio de la CP de 1991

Según lo afirmado por la Corte Constitucional, el análisis de la sustitución de un elemento definitorio de la Constitución requiere, en primera medida, identificar cuál es ese elemento esencial que se considera reemplazado por otro integralmente diferente. Este primer paso del análisis de sustitución constituirá el parámetro de referencia ("*premisa mayor*") con base en el cual se juzgará la constitucionalidad de una reforma constitucional. En la sentencia C-1040 de 2005 la Corte definió la manera como debía constituirse dicha premisa mayor con el fin de "*evitar caer en el subjetivismo judicial*", sosteniendo que: "*es necesario (i) enunciar con suma claridad cuál es dicho elemento [definitorio de la Constitución], (ii) señalar a partir de múltiples referentes normativos cuáles son sus especificidades en la Carta Política de 1991 y (iii) mostrar por qué es esencial y definitorio de la identidad de la Constitución integralmente considerada*".

Conviene mencionar que desde la primera sentencia en la cual la Corte acogió la teoría de los límites competenciales al poder de reforma constitucional aclaró que el parámetro de referencia para determinar los elementos o pilares sustanciales de la Constitución no solo lo integran los principios y valores que ella contiene, sino también "*aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad*".⁵ Posteriormente, ha aclarado cuál es la relevancia que tiene el bloque de constitucionalidad en el juicio de sustitución, al afirmar que el juez constitucional no debe acudir al bloque de constitucionalidad para "*comparar la reforma con el contenido de un principio o regla específica*" que se desprenda de él, sino con el propósito de "*delinear el perfil definitorio de la Constitución original, así como [de] los principios constitucionales fundamentales y su concreción en toda la Constitución original*".⁶ En suma, cabe destacar que para determinar cuáles son los "*límites intrínsecos*" al poder de reforma constitucional es necesario acudir no solo al articulado de la Constitución, sino también a los "*principios y valores*" que emanan del bloque de constitucionalidad.

Principio de Separación de Poderes

En armonía con el régimen político de carácter democrático, integrado a la forma política seleccionada por el Constituyente primario, la Constitución colombiana acoge la teoría de la separación de poderes, que se ha identificado como uno de los elementos fundantes de la Constitución Colombiana de 1991, cuya trasgresión ha dado lugar a la declaración de inexequibilidad de enunciados normativos reformativos del texto constitucional.⁷

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-551 de 2003, M. P.: Eduardo Montealegre Llinet.

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-1200 de 2003, MM. PP.: Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil.

⁷ En efecto, en la sentencia C-1040 de 2005 se declaró la inexequibilidad del inciso tercero del parágrafo transitorio del Acto Legislativo 02 de 2004, el cual señalaba que si el Congreso no expedía la ley estatutaria reguladora de la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República antes del 20 de junio de 2005, o el proyecto fuere declarado inexecutable por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, en un plazo de dos (2) meses reglamentaría transitoriamente la materia, por vulnerar el principio de separación de

AUTENTICO
NOTARIA DECIMA
2010

La separación funcional del poder del Estado en distintas ramas y órganos guarda estrecha relación con el propósito de preservar la libertad de los asociados, bajo el entendido de que la concentración del poder implica la tiranía y la opresión, así como la división de funciones estatales permite el cumplimiento eficiente de las diversas finalidades constitucionales encomendadas al Estado. Se tiene entonces que el principio de separación de poderes, por una parte, limita el alcance del poder que ejerce cada órgano y, de esta manera evita su indebida injerencia sobre la actividad de los asociados, garantizando el goce efectivo de una mayor libertad y, por otra, asegura que los diversos órganos desarrollen un mayor grado de especialización institucional, y le den un manejo más técnico a sus funciones.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que existen dos modelos de separación de poderes⁸: el primero defiende una delimitación funcional rigurosa como medio para acotar el poder, a partir del entendimiento de que una distribución precisa y equilibrada de las labores estatales, en la cual cada órgano cumple una tarea preestablecida, es una condición suficiente para mantener a dichos órganos del poder dentro de sus límites constitucionales, y precisamente, por la dificultad de su implementación práctica derivado de la rigidez de la separación de poderes este modelo estaba condenado al fracaso. El segundo modelo también parte de una especialización de las labores estatales, cada una de las cuales corresponde a un órgano específico, pero le confiere un papel preponderante al control y a las fiscalizaciones interorgánicas recíprocas, como reguladores constantes del equilibrio entre los poderes públicos. Este modelo constitucional denominado de frenos y contrapesos no presupone que la armonía entre los órganos que cumplen las funciones clásicas del poder público sea una consecuencia espontánea de una adecuada delimitación funcional y de la ausencia de interferencias en el ejercicio de sus competencias. Por el contrario, el balance de poderes es un resultado que se realiza y reafirma continuamente, mediante el control político, la intervención de unos órganos en las tareas correspondientes a otros y las relaciones de colaboración entre las distintas ramas del poder público en el ejercicio de sus competencias.

Entre las diversas manifestaciones normativas del sistema de frenos y contrapesos se encuentran las citaciones y requerimientos a los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos para que concurran a las sesiones de cada Cámara, la figura de la moción de censura, el control del Congreso previsto para la declaratoria de los estados de excepción y las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para conjurar la situación de crisis, el juzgamiento por parte del Congreso de ciertos servidores públicos. Además la Constitución creó varios organismos encargados de hacerle contrapeso a la voluntad política mayoritaria, tales como la Corte Constitucional y la Defensoría del Pueblo, e independizó varias autoridades cuyas funciones deberían ser autónomas de las

poderes, precisamente por atribuir a un órgano judicial competencias propias del poder legislativo. La Corporación concluyó que, a pesar de la colaboración armónica de los poderes y de los controles recíprocos existentes, era imposible conferirle el carácter de auténtica reforma constitucional al establecimiento de una facultad legislativa no sujeta a controles políticos, tampoco al control de constitucionalidad, asignada a un órgano judicial. Igualmente en la sentencia C-588 de 2009, entre las consideraciones adicionales que llevaron a la declaratoria de inexequibilidad del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2008, se señala que la atribución a la Comisión Nacional del Servicio Civil de facultades de regulación en materia de carrera administrativa para implementar un mecanismo excepcional de ingreso automático totalmente contrario a la carrera administrativa resultaba opuesta al principio de separación de poderes y a la reserva de ley constitucionalmente estatuida en la materia.

⁸ Sentencia C-971 de 2004

AUTENTICO
FOLIO
NOTARIA DECIMA

coyunturas políticas, tales como la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura, la Procuraduría General de la Nación y el Banco de la República, entre otras.

Un sistema de gobierno de tipo presidencial se perfila alrededor de la figura del Presidente de la República, cuyo origen popular es la primera característica destacable y, aunque en algunos modelos ese origen es directo y en otros indirecto, lo relevante es que su designación requiere de la intervención del pueblo, que elige al primer mandatario por un tiempo determinado. Su origen popular le otorga al Presidente una especial autonomía en el ejercicio de sus funciones. La autonomía del Presidente le permite entre otras cosas, firmar acuerdo de paz.

En cuanto al poder de reforma constitucional por Acto Legislativo, es una facultad dada por la Constitución al Congreso, a la Asamblea Nacional Constituyente y al pueblo mediante Referendo. Para modificar las facultades del presidente sería necesario expresar ese objetivo en el mecanismo de reforma que se pretender plantear, es decir, si la intención es modificar y/o suprimir las funciones del presidente, se debe expresar desde el principio las razones en las que se fundamenta esa propuesta de modificación. No hacerlo de esa manera, y acudir de manera escondida al "bloqueo" de facultades de una rama del poder público, constituye una intromisión y una violación al principio de separación de poderes.

La separación de poderes constituye un elemento sustancial de la democracia constitucional y representa un aspecto indisoluble para la consolidación —y existencia misma— de un genuino Estado constitucional y democrático de Derecho.

En virtud del principio de separación de poderes el Congreso y el Ejecutivo ejercen funciones separadas, aun cuando deben articularse para colaborar armónicamente en la consecución de los fines del Estado, y que ésta separación no excluye sino que, por el contrario, conlleva la existencia de mutuos controles entre órganos estatales, entre ellos, el que ejerce el legislativo sobre el ejecutivo, esto es, el control político. Así mismo queda claro, que esta especie de control que ejerce el Congreso sobre el Gobierno y la administración tiene límites, pues su ejercicio no puede servir de pretexto para ejercer las funciones propias de otras autoridades ni desconocer los atributos y competencias que les ha entregado la Constitución⁹.

Recordemos el pensamiento de Montesquieu en el siguiente aparte de su obra "*Sobre el Espíritu de las Leyes*":

"La libertad política, en un ciudadano, es esa tranquilidad de espíritu que proviene de la opinión que cada uno tiene de su seguridad, y para poseer esa libertad es necesario que el gobierno sea tal, que un ciudadano no pueda temer a otro.(...) La libertad política no se encuentra sino en los gobiernos moderados, ella no existe sino cuando no se abusa del poder. Pero es una experiencia eterna que, todo hombre que tiene poder está inclinado a abusar de él; hasta donde encuentre límites.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-246 de 2004.

AUTENTICO

FOLIO

NOTARIA DÉCIMA

"Para que no se pueda abusar del poder, es necesario que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder. Hay en cada Estado tres clases de poder: la potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho de gentes, y la potestad ejecutiva de las que dependen del Derecho Civil. (...) Cuando en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistratura la potestad legislativa se encuentra reunida con la potestad ejecutiva, no hay libertad, puesto que se puede temer que el mismo monarca o el mismo Senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente". (Subrayas fuera de texto)

Como puede apreciarse, el principio de la división tripartita de poderes se hizo derivar del análisis de las funciones del Estado, que eran tres con relación a la ley: hacerla, aplicarla y dirimir los conflictos que suscitaba su aplicación; es decir, las típicas funciones legislativa, ejecutiva y judicial. Así pues, bastó con asignar cada una de estas funciones a órganos distintos, llamados poderes, para considerar que los derechos de los ciudadanos quedaban amparados de cualquier abuso de la autoridad pública, ya que al permanecer cada órgano en la órbita de su función se lograba que el poder frenara al poder.

Los planteamientos sobre división y control del poder influyeron en el constitucionalismo británico, americano y francés, reflejándose como características definitorias del concepto mismo de Constitución. Al respecto vale recordar el artículo 16 de la Declaración del Hombre y del Ciudadano, proclamada por la Asamblea Nacional Francesa de 1789, según el cual *"Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución"*.

Pese a que la evolución misma de la teoría del Estado vino a imponer la necesidad de que los diferentes órganos de poder no actuaran en forma aislada e independiente, se conservó, sin embargo, la idea original de contar con un sistema de balanzas que equilibrara constantemente el peso entre ellos, el denominado "checks and balances", con lo cual las ramas del poder público comenzaron a interactuar unas con otras, de forma tal que a la par que se producía una colaboración armónica entre ellas también operaba el control mutuo.

Así pues, al lado de la colaboración armónica entre las ramas del poder, que implica relaciones de cooperación y coordinación interinstitucional, existen relaciones de control entre los órganos estatales, pues es una realidad que el poder no sólo debe dividirse para que no se concentre sino que también debe controlarse para que no se extralimite. Situación que se hace patente en el Estado Social de Derecho, donde el Estado se manifiesta e interviene en múltiples campos de la vida económica y social, lo cual exige el establecimiento de mecanismos de control tendientes a impedir el desbordamiento de los poderes públicos, o al menos, la toma de decisiones que puedan llegar a afectar o alterar significativamente a los coasociados.

2.2 Nuevo elemento definitorio de la CP: El Congreso de la República tramitará los actos legislativos de iniciativa gubernativa, modificando incluso preceptos constitucionales que no hayan sido objeto de la reforma planteada.

Siguiendo la línea argumentativa que introduce esta demanda de inconstitucionalidad, en este acápite debemos concentrarnos en exponerle a la H. Corte Constitucional los motivos por los cuales el contenido normativo del acto demandado edifica un nuevo

AUTENTICO
NOTARIA DÉCIMA
FOLIO

elemento definitorio de la CP. Nos dedicaremos especialmente a demostrar las implicaciones que tiene el nuevo elemento normativo en el principio de separación de poderes.

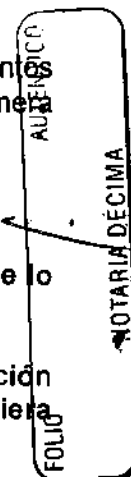
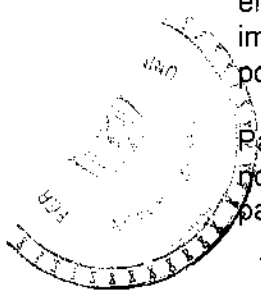
Para ello debemos, en primer lugar, traer otra vez a colación los nuevos elementos normativos introducidos por el acto legislativo, los cuales fueron decantados en la primera parte de la demanda (ver supra 1.3), y que identificamos de la siguiente manera:

- **La Constitución podrá ser reformada por el Congreso, sin perjuicio de lo que el pueblo considere al ser consultado.**
- **Las ramas del poder público ejercerán sus funciones, bajo la aprobación que de las mismas previamente dé el pueblo mediante un acto cualquiera de refrendación.**

Con base en el entendimiento de que la reforma constitucional tuvo como propósito principal limitar la vigencia del Acto Legislativo, y por ende, las facultades otorgadas al Presidente para implementar el Acuerdo Final, al señalarse como condición para su vigencia, la refrendación popular del Acuerdo Final, creando una intromisión inconstitucional en la Rama Ejecutiva, no solo por parte del Congreso, sino por parte del pueblo, resulta necesario que nos cuestionemos sobre cuáles serían entonces las nuevas características del principio que identifica a la CP desde la entrada en vigencia de la reforma constitucional.

Como lo hemos venido argumentando en diferentes apartados de la presente demanda de inconstitucionalidad, este acto legislativo se caracteriza por adicionar a la CP una disposición que pretende frenar las funciones establecidas por la Constitución al Presidente, pero además, una especie de "autolimitante" al Congreso, quien en uso de su propio poder de reforma, bloqueó las facultades del presidente, pero además, limitó su propia facultad de reformar la Constitución, porque inició el trámite del Acto Legislativo y lo terminó, pero todo ese ejercicio legislativo lo limitó al final a la decisión del pueblo en un mecanismo de refrendación, que hasta la fecha de promulgación del Acto Legislativo era incierto. Para ser más claras, el Congreso usó su poder para reformar la Constitución, pero al final no lo hizo, porque delegó la parte más importante a un tercero, y no contento con esto, supeditó además las funciones del presidente a la misma decisión de refrendación, lo que necesariamente nos hace reflexionar que finalmente el poder de reforma se delegó al pueblo (pues la Constitución no fue realmente modificada), y si esto es así, se incurrió en un error al momento de elegir el mecanismo de reforma, pues no debió tramitarse un Acto Legislativo, sino que debió convocarse a un referendo reformativo de la Constitución.

Señalar esa condición de entrada en vigencia en el artículo demandado reconfigura el principio de separación de poderes, dado que no estaba facultado el Congreso para modificar las funciones del presidente, sino que la facultad era para agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final.



Así las cosas, desde la adopción del Acto Legislativo 01 de 2016, el poder de reforma de la Constitución quedará supeditado siempre a que el pueblo refrende tal modificación, de manera que los nuevos elementos definitorios de la CP pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- La Constitución podrá ser reformada por el Congreso, sin perjuicio de que el pueblo considere al ser consultado.
- Las ramas del poder público ejercerán sus funciones, bajo la aprobación que de las mismas previamente dé el pueblo mediante un acto cualquiera de refrendación.

Esto nos permite concluir que el elemento normativo introducido por artículo 5 del acto legislativo 01 de 2016 erige un nuevo elemento definitorio de la CP en lo relativo a la separación de poderes, pues desde su entrada en vigencia, el congreso podrá limitar la ejecución de las normas a la voluntad popular.

2.3 Conclusión: el nuevo elemento definitorio edificado a partir del acto legislativo 01 de 2016 es incompatible con el elemento definitorio de la CP de 1991.

Nos corresponde en este apartado presentarle a la Corte los argumentos por los cuales el nuevo elemento definitorio introducido por la reforma constitucional sustituye, y no simplemente modifica, el elemento concebido en la CP de 1991. De lo expuesto en los párrafos anteriores se colige que el principio de separación de poderes es un pilar esencial de nuestra Carta Política y que cualquier intromisión de una rama del poder público en otra, contraría este principio y por tanto, sustituye la Constitución.

Lo planteado hasta ahora nos debe cuestionar sobre si el componente introducido el órgano reformador a través del acto legislativo, se contrapone, o mejor, contradice el principio de separación de poderes. Y la respuesta es afirmativa por las mismas razones que fueron expuestas en la primera parte para demostrar que el mencionado principio es un elemento esencial definitorio de la CP de 1991 (ver *supra* 2.1.).

De este modo, el Estado colombiano, mediante la inclusión de las expresiones demandada, pretende renunciar al principio de separación de poderes, pero además, el Congreso limita sus propias facultades de reforma al supeditar las reformas y la ejecución de actos propios en cabeza del Presidente, dejando siempre la última palabra a la voluntad del poder popular, renunciando entonces también, como se verá más adelante, al principio de la supremacía constitucional y el sometimiento de la soberanía popular a los límites que establece la Constitución Política de 1991.

Lo anterior nos permite concluir que el nuevo elemento definitorio introducido a la CP por el artículo 5 del acto legislativo 01 de 2016, según el cual la vigencia del Acto Legislativo será a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final, es incompatible con la Constitución de 1991.

2.4. Pretensiones

Con base en los argumentos anteriormente planteados, le solicitamos a la H. Corte, como **pretensión principal**, que declare la inconstitucionalidad del artículo 5 del Acto

AGENTICO
 FOLIO
 NOTARIA DÉCIMA

Legislativo 01 de 2016, ya que de interpretarse que el Acto introdujo un elemento normativo novedoso, consistente en la supeditación del poder de reforma del Congreso y de las facultades constitucionales del presidente al poder popular, se desconocería el principio de separación de poderes, y por lo tanto se estaría sustituyendo la Constitución.

En caso de que la H. Corte estime que la norma demandada debe ser interpretada de forma amplia, es decir, entendiendo que el Congreso tiene la facultad de fijar libremente la entrada en vigencia de las normas, le solicitamos como pretensión subsidiaria que se pronuncie estableciendo una fecha cierta de entrada en vigencia en la que no se comprometa el poder de reforma de la Constitución en cabeza del Congreso y de las facultades del constitucionales del Presidente.

3. Segundo cargo de inconstitucionalidad por sustitución de la Constitución: sustitución de la supremacía constitucional

El segundo cargo de inconstitucionalidad por sustitución de la Constitución, está fundamentado en que el artículo 5 del acto legislativo 01 de 2016, al haber condicionado la vigencia del propio acto legislativo, a la refrendación popular del Acuerdo Final, desencadena todo un cúmulo de condiciones que se anteponen al principio de Supremacía constitucional, quizás uno de los elementos más esenciales definitorios de la Constitución.

El Congreso de la República únicamente tiene competencia para reformar la Constitución y no para sustituirla total o parcialmente y en la aprobación del artículo 5 del Acto Legislativo 01 de 2016, el elementos definitorios de la Constitución del 1991 de la supremacía constitucional aun por encima de la soberanía popular. La sustitución de tales elementos supone el surgimiento de un Estado completamente diferente al Constitucional, Social y Democrático de Derecho.

3.1 Elemento definitorio de la CP de 1991

La supremacía constitucional

La supremacía de la Constitución Política, es considerado como un elemento definitorio de nuestro Estado Social y constitucional de Derecho. Es a su vez un principio estructurante de nuestro sistema y unidad normativa. Este concepto se plasma de manera directa y enfática en el artículo 4 constitucional que reconoce que **"La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales."** De este modo, el respeto a la Constitución permite la integración del sistema normativo *"en virtud de la unidad y coherencia que le imprimen los valores, principios y reglas establecidas en la Constitución. En otras palabras, el orden jurídico de la sociedad política se estructura a partir de la Carta Fundamental."*

Ha dicho la Corte que la supremacía constitucional parte de su naturaleza normativa de la como fuente primaria del ordenamiento jurídico. Siendo este elemento constitucional, la clave de la sujeción de todo el ordenamiento jurídico restante a sus disposiciones, en virtud del carácter vinculante que tienen sus reglas. *"Tal condición normativa y prevalente de las normas constitucionales, la sitúan en el orden jurídico como fuente primera del sistema de derecho interno, comenzando por la validez misma de las normas"*

AUTENTICO
FOLIO
VOTARIA DÉCIMA

infraconstitucionales cuyas formas y procedimientos de producción se hallan regulados en la propia Constitución."

La Constitución se erige en el marco supremo y último para determinar tanto la pertenencia al orden jurídico como la validez de cualquier norma, regla o decisión que formulen o profieran los órganos por ella instaurados. El conjunto de los actos de los órganos constituidos -Congreso, Ejecutivo y jueces- se identifica con referencia a la Constitución y no se reconoce como derecho si desconoce sus criterios de validez. La Constitución como *lex superior* precisa y regula las formas y métodos de producción de las normas que integran el ordenamiento y es por ello "fuente de fuentes", norma *normarum*. Estas características de supremacía y de máxima regla de reconocimiento del orden jurídico propias de la Constitución, se expresan inequívocamente en el texto del artículo 4°.

Ha establecido la Corte Constitucional además que la función jerárquica que principio de supremacía constitucional conlleva dos consecuencias. En primer lugar, implica la imposibilidad de predicar en el orden jurídico normas que tengan un nivel superior a la Constitución. Esto implica, a su vez, que aquellas normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, en los términos del inciso primero del artículo 93 C.P., alcancen el mismo nivel jerárquico de la Constitución, pero no una escala superior que la subordine, por lo que son disposiciones integradas más no superpuestas a la Carta Política. La segunda faceta de la función jerárquica es la de servir de parámetro para la validez formal y material de las normas que integran el ordenamiento jurídico.

Por último, el principio de supremacía constitucional cumple una función integradora del orden jurídico. La Constitución fija el modelo de Estado como democrático y social de Derecho, determina los valores fundantes de dicho modelo, propugna por la primacía de la dignidad humana, la justicia y la eficacia de los derechos fundamentales, así como garantiza el pluralismo, la participación, el aseguramiento de la igualdad de oportunidades para todas las personas y el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural.

Estos principios esenciales, junto con otros, cumplen una función central frente al sistema de fuentes: otorgan unidad de sentido a las diferentes normas jurídicas, las cuales se tornan en instrumentos para la garantía concreta de los principios fundantes del Estado Constitucional. En otras palabras, los principios en comento son el fin último de la aplicación del derecho y la interpretación jurídica subyacente. Las normas jurídicas, así comprendidas, deben actuar coordinada y unívocamente, a fin de mantener la vigencia de los principios constitucionales. De lo que se trata, en últimas, es que la interpretación de las normas responda a una suerte de coherencia interna del orden jurídico en su conjunto, vinculado a la realización de los principios centrales del Estado Social y Democrático de Derecho.

3.2 Nuevos elementos definitorios de la CP:

El poder de reforma del congreso está por encima del orden y la supremacía constitucional

La soberanía popular no tiene límites y se ejerce aun en contra de los mandatos constitucionales.

AUTENTICO
FOLIO
DTABIA DÉCIMA

Como se ha explicado, la formulación de la disposición demandada genera toda una serie de desequilibrios que rompen con parámetros constitucionales de manera tal que se lesiona el principio de la supremacía constitucional, por cuanto los diseños, principios, reglas y formas establecidas en la Constitución dejan de tener efecto por cuenta de esta reforma constitucional. Lo anterior se sustenta en varias razones.

En primer lugar, se tiene que la Constitución, norma de normas establecida del poder constituyente primario, esto es el Pueblo Soberano reunido en una Asamblea Nacional Constituyente determinó en su artículo 4 que la Constitución tenía una supremacía constitucional que implicaba su acatamiento como deber de todos los nacionales y de los extranjeros en Colombia. Reforzando aún más dicho principio, la misma Constitución en su artículo 3 estableció que incluso el principio de soberanía popular del que emana el poder público debía ejercerse en "los términos que la Constitución establece". Esto es que como una medida de afianzamiento de nuestro diseño de democracia constitucional y no puramente formal del Estado Social y democrático de derecho, tal poder soberano popular esta ceñido a los límites de las reglas que la Constitución señala.

El artículo demandado del acto legislativo al establecer que su propio poder de reforma derivado de la Constitución podía quedar supeditado a la decisión de una "refrendación popular", confiere de manera impropia sus facultades a la decisión de un tercero, sin acatar los límites que la Constitución establece.

Esto por cuanto el poder habilitado por el articulado demandado, le permite tener a un tercero, la decisión final no solo de frenar el ejercicio exclusivo presidencial de firmar e implementar un acuerdo de paz, sino también que consecuentemente le confería también la decisión sobre si el Congreso podía poner en marcha el pleno ejercicio de una facultad de reforma depositada en el Congreso. Dicha transferencia resulta admisible y vulnera el principio de supremacía Constitucional, por cuanto pone por encima la decisión adoptada por terceros, a las facultades y establecidas por la Constitución tanto para el Congreso, como para el Presidente, es decir desconoce a la Constitución en los artículos 374, 375 y 189 numerales 4 y 6. Dicho en otras palabras a las facultades constitucionales antes señaladas se les antepone la supremacía de la decisión resultante del asunto sometido a Refrendación.

La norma introduce un elemento novedoso respecto a que se podrá mediante refrendación popular de un determinado asunto, condicionar a la par, el poder de reforma que le otorga la Constitución al Congreso. De esta manera, al dejar al vaivén de la decisión popular sobre la refrendación del Acuerdo del que trata el acto legislativo, el Congreso estaba confiriendo y supeditando su propia facultad de poner en vigencia un acto legislativo a manos de la decisión de un resultado electoral. En ese orden, si en efecto pese a que la Constitución le otorga al congreso facultades de reforma, tales como la expedición de un artículo constitucional transitorio que permita implementar un procedimiento legislativo especial y otras disposiciones, pero a dichas facultades constitucionales de reforma se les impone el condicionamiento de la refrendación de un asunto en particular, el resultado inequívoco es que aun en contra de la facultad exclusiva del Congreso por mandato constitucional de crear reformas, se le antepone una decisión de terceros. Lo anterior quiere decir que el querer de esos terceros consultados sobre un asunto en particular (distinto a sobre si quería modificar o no las facultades del Congreso)

AUTENTICO
NOTARIA DECIMA

está por encima de los postulados de la Constitución, lo que significa estar por encima de la supremacía constitucional.

El mismo juicio, se puede realizar respecto de la limitación y reforma que con la redacción de la norma se produce sobre las Facultades presidenciales de firmar e implementar un acuerdo de Paz, puesto que la norma da por sentado que el mismo se someterá a "refrendación popular". Es necesario señalar que una cosa es analizar la legitimidad y constitucionalidad que tendría la decisión del Presidente de someter un acuerdo de Paz a un mecanismo de refrendación, otra muy distinta, es dar por establecido que un Acuerdo de Paz como el tratado en el asunto o cualquier otro requiere de la refrendación. En ese orden, de acuerdo a las potestades constitucionales tal y como se encuentran actualmente en la Constitución, es claro que es decisión exclusiva del Presidente tanto firmar y suscribir acuerdos de Paz, como de tomar la decisión de someter el mismo a refrendación. Contrario a esto el Congreso se toma la atribución de determinar en dicho artículo que el acuerdo de Paz será sometido a refrendación Popular.

Desde sus inicios, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ratifica la exclusiva facultad presidencial de firmar acuerdos de Paz, con una connotación o efecto jurídico de especial relevancia a señalar: el carácter vinculante que adquiere este acuerdo final al plasmarse la firma presidencial. Dicha validez y obligatoriedad de cumplimiento de dicho acuerdo firmado encuentra justificación en diversas razones, entre las que se tiene que debido la naturaleza y lo que representa el acto firmado en tanto acuerdo de Paz, es en el Presidente en el que recae la potestad y la legitimidad de la firma del acuerdo. El acuerdo final firmado como acto jurídico ya por sí mismo vinculante fue defendido en la Sentencia C-214 de 1993 en la que sostuvo que dicha firma y la ratificación de un acuerdo de paz es competencia exclusiva del Jefe de Estado la cual no podía delegarse. Dijo la Corte:

"En razón de lo dicho, no es contraria a la preceptiva fundamental la autorización a representantes del Gobierno para que realicen actos tendientes a entablar los diálogos previstos en el decreto (actos preparatorios) y para que en efecto los adelanten con los representantes de los grupos guerrilleros, según lo prevén los literales a) y b) del artículo 1º examinado. No obstante, con respecto a la firma de los acuerdos contemplada en el literal b) de la misma norma, debe hacerse una distinción que para la Corte es determinante: al paso que los acuerdos intermedios o instrumentales que se haga menester celebrar a lo largo del proceso de paz con miras a su culminación pueden ser suscritos por los representantes del Gobierno sin que ello signifique vulneración de la Carta Política, el acto de firma de los acuerdos definitivos, mediante el cual se plasman con carácter vinculante los pactos que constituyan resultado final de los diálogos, está reservado de manera exclusiva al Presidente de la República en su calidad de Jefe del Estado. Dada la índole del compromiso que se contrae y sus repercusiones para el futuro de la colectividad, el contenido del acuerdo de paz no puede quedar en manos de personas distintas a aquella que tiene a su cargo la conducción del orden público (artículo 189, numeral 4 C.N.). Se trata de decisiones de alta política reservadas, por tanto, al fuero presidencial y que, dada su naturaleza, no son delegables. La figura prevista en el artículo 211 de la Carta no sería aplicable a ellas, en especial si se recuerda que, por mandato de la propia norma, la delegación exime de responsabilidad al delegante, mientras que el ejercicio de las atribuciones de los estados de excepción compromete al Presidente de la República (artículo 214-5 C.N.), precisamente por su gravedad y trascendencia."

Auténtico
FOLIO
NOTARIA DÉCIMA



Por estas razones, en aquella oportunidad la Corte declaró exequibles las disposiciones normativas que permitían delegar a representantes para procesos de negociación Únicamente dentro de los criterios que se dejan expuestos, esto es que terceros como negociadores representantes del gobierno estuvieran en fase preparatoria no definitiva. En ese mismo sentido, en la sentencia C-048 de 2001, se señaló que no obstante la generalidad del deber social de 'propender al logro y mantenimiento de la paz' (C.P. art. 95-6), **"la rama ejecutiva es la principal responsable de cumplir con la obligación de adelantar los medios pertinentes y necesarios para proteger la seguridad de los habitantes del territorio nacional."**

En la exposición de motivos arriba señalada, que llevo a la variación en la vigencia de la norma, expresamente se señaló que **"La finalidad de la modificación es que la entrada en vigencia de las disposiciones contenidas en el Acto Legislativo no dependan exclusivamente de la llegada de una fecha en particular, sino que se entienda con claridad que solamente con la refrendación de los acuerdos se harán exigibles las disposiciones constitucionales que se incorporan a la Carta Política, mediante esta enmienda constitucional."**

Es decir claramente, se reconoce que se trasfiere la posibilidad de hacer exigible su propia potestad y a la vez determinan que los acuerdos han de estar sujetos a una refrendación.

Ahora bien resulta también problemático para el principio de supremacía Constitucional que dicha transferencia de facultades, no se ejerce en los límites que la Constitución fija, dado que si se quería someter a decisión de un tercero dichas potestades se debió tramitar un acto legislativo que expresamente se refiriera a la modificación de dichas facultades, pues de lo contrario se estaría afectando a su vez el principio de unidad de materia.

Se tiene entonces que por un lado, el órgano legislativo supedita su poder de reforma o poder constituyente derivado (elemento constitucional) el que a su vez le fue otorgado por el poder constituyente originario (elemento constitucional) a la decisión de un tercero (en este caso el pueblo que se manifieste en "la refrendación popular de determinado asunto), el cual va a tener por vías improcedentes la potencialidad de anular tanto su propio poder, y con ello de paso a quien se lo confirió (poder constituyente originario). Además de ello, la norma supone una intromisión y limitación de las competencias constitucionales del Presidente (también otorgadas por la Constitución), las que se producen sin el cumplimiento esencial de los canales y vías democráticas, regladas y constitucionales que determina la misma Constitución para introducir tales reformas.

La soberanía popular constituye uno de los principios en que se fundamenta el Estado colombiano. De ésta emana el poder público, más su ejercicio debe efectuarse con arreglo a la Constitución Política. En términos del artículo 3° constitucional:

"La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece". (Subrayas añadidas).

AUTENTICO

NOTARIA DECIMA

FOLIO



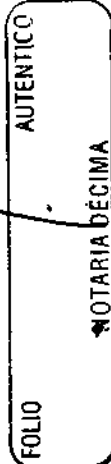
La cláusula de soberanía popular y el principio de participación democrática constituyen el sustento constitucional de los mecanismos de participación ciudadana consagrados en el artículo 103 Superior. Gracias a ellos Colombia es un Estado democrático en el cual el ejercicio del poder público encuentra límites y controles en la participación ciudadana. Así lo ha definido la Constitución al establecer en el Artículo 40 que "Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político", entre otros medios, tomando parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática (Art. 40-2, CP).

No obstante, el pueblo en ejercicio de su soberanía y a través de los mecanismos de participación democrática no tiene un poder ilimitado, como quiera que la misma Carta Política en el último enunciado del artículo 3° establece un límite claro, cual es la misma Constitución. En tal medida, la aplicación de la cláusula de soberanía popular y la democracia participativa deben ser ejercidas e interpretadas de manera armónica e integrar con los demás contenidos de la Constitución, sin que una aplicación desbordada de aquellas conlleve a un desconocimiento de ésta, y a la suplantación del pueblo de las competencias y facultades que la propia Constitución ha puesto en cabeza de las autoridades públicas.

Lo anterior significa que en el Estado democrático colombiano los ciudadanos, si bien tienen el derecho a participar en las decisiones públicas, no pueden en virtud de ello arrogarse competencias o facultades que el poder constituyente, al promulgar la Constitución Política, confirió de manera exclusiva a las autoridades e instituciones constitucional y legalmente instituidas. La aceptación de esta tesis permite comprender y ejercer el derecho a la participación dentro de los márgenes institucionales que la Constitución ha delineado, pues lo contrario implicaría aceptar que en Colombia los ciudadanos ejercen *muto proprio* todos los poderes públicos, desconociendo toda la estructura institucional que constituye el andamiaje del Estado.

En este orden de ideas, el derecho a la participación y la soberanía popular encuentran unas restricciones que están dadas por las competencias que la propia Constitución Política ha dado a ciertas autoridades públicas. Por ello, así como en ejercicio de la soberanía popular y de la participación democrática, la ciudadanía no puede hacer de manera directa las leyes, como quiera que en ello el pueblo ejerce la soberanía de manera indirecta, esto es, por medio de sus representantes en el Congreso de la República; tampoco puede el pueblo suplantarse al Presidente de la República en el ejercicio de las competencias que le ha conferido el artículo 189 de la Constitución. En igual sentido, así como el pueblo no puede de manera directa asumir la facultad de juzgar y condenar a quien infringe la ley penal, pues esta competencia reside de manera exclusiva en los jueces de la República, tampoco puede arrogarse facultades del Ejecutivo que residen de manera exclusiva en el Presidente de la República.

Así las cosas, la soberanía popular en Colombia admite dos formas de ejercicio: una directa y otra por medio de representantes, y, por consiguiente, uno de los límites claros al ejercicio del poder soberano del pueblo es el conjunto de facultades y competencias que la propia Constitución de modo exclusivo y excluyente ha otorgado a los representantes del pueblo legítimamente constituidos. Esta es la razón que permite comprender cómo, en el poder legislativo, el pueblo ejerce la soberanía de manera directa a través de los comicios electorales; en tanto en la elaboración de las leyes de la República la ejerce de



modo indirecto a través de sus representantes electos ante el Congreso de la República. Por ello, errada sería una interpretación que admitiese que, en ejercicio de la soberanía popular, el pueblo puede redactar y promulgar directamente las leyes.

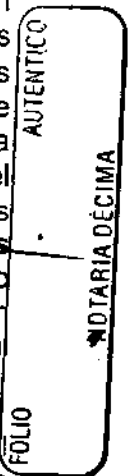
Lo mismo ocurre con el poder ejecutivo, en donde la soberanía popular es ejercida en forma directa por el pueblo en la elección del Presidente de la República; en tanto es ejercida en forma indirecta cuando el ciudadano electo Presidente ejecuta las competencias previstas en el artículo 189 de la Constitución en su calidad de jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa. De manera análoga, sería un yerro aceptar que el ejercicio de la soberanía popular admite la posibilidad de que el pueblo nombre y separe libremente a los ministros del despacho (Art. 189-1°), dirija las relaciones internacionales y celebre convenios o tratados con otros Estados y entidades de derecho internacional (Art. 189-2°), o tome decisiones tendientes a conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado (Art. 189-4°), por citar tan sólo tres de las veintiocho competencias que la Constitución atribuye exclusivamente al Presidente de la República.

La aceptación de tal interpretación errada de la cláusula de soberanía popular y del principio de participación democrática no sólo elimina una de las dos formas posibles de soberanía popular, al considerar que sólo es dable su ejercicio de manera directa, sino que además constituye un despropósito que haría inviable la existencia misma del Estado. En efecto, ningún Estado en el mundo podría funcionar si los ciudadanos atribuyen en sí mismos todas las facultades que el Estado debe ejercer a través de sus autoridades e instituciones. Es ello lo que justifica el principio de representatividad y la necesidad de que existan instituciones y autoridades que nos representen a todos, y que, en ejercicio de las funciones conferidas por el propio poder constituyente, tomen las decisiones que cada uno de los ciudadanos de manera directa no podrían tomar, pues sería materialmente imposible llegar a consensos acerca de la mejor forma de alcanzar los fines estatales.

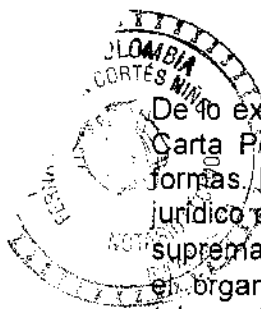
En este orden de ideas, en una Nación constituida por más de cuarenta y ocho millones de habitantes es imposible llegar de manera directa a consensos sobre la mejor manera de alcanzar la Paz como fin del Estado y derecho fundamental de los ciudadanos. Por tanto, es necesario que la autoridad en quien recae constitucionalmente la competencia para hacerlo, esto es, el Presidente de la República, tome las decisiones tendientes a lograr tal fin, sin que someter su decisión a consulta de la ciudadanía condicione la efectividad de su decisión.

A su vez, en un Estado constitucional y democrático, tal como es el Estado colombiano, la democracia y los controles encuentran su cauce en las Instituciones que la misma Constitución Política ha estatuido. En tal medida, los controles jurídicos y la revisión de Constitucionalidad al texto del Acuerdo Final para la terminación del conflicto debe ser ejercida por la Corte de Constitucionalidad por vía del control automático sobre el Acuerdo y en virtud de las acciones públicas de inconstitucionalidad que están al alcance de todos los ciudadanos.

3.3 Conclusión: el nuevo elemento definitorio edificado a partir del acto legislativo 01 de 2016 es incompatible con el elemento definitorio de la CP de 1991.



[Handwritten signature]



De lo expuesto se muestra que en efecto la Supremacía es un pilar esencial de nuestra Carta Política que conlleva por tanto a un respeto irrestricto de sus disposiciones y formas. Lo mostrado hasta ahora muestra que después de la entrada en el ordenamiento jurídico de la disposición demanda se abren eventos que sustituyen y ponen en riesgo, la supremacía constitucional. Como se explicó, con la disposición demandada por un lado, el órgano legislativo supedita su poder de reforma o poder constituyente derivado (elemento constitucional) el que a su vez le fue otorgado por el poder constituyente originario (elemento constitucional) a la decisión de un tercero (en este caso el pueblo que se manifieste en "la refrendación popular de determinado asunto), el cual va a tener por vías improcedentes la potencialidad de anular tanto su propio poder, y con ello de paso a quien se lo confirió (poder constituyente originario). Además de ello, la norma supone una intromisión y limitación de las competencias constitucionales del Presidente (también otorgadas por la Constitución), las que se producen sin el cumplimiento esencial de los canales y vías democráticas, regladas y constitucionales que determina la misma Constitución para introducir tales reformas.

AUTENTICO

NOTARIA DÉCIMA

FOLIO

3.4 Pretensiones

Solicitamos Honorable Constitucional por las razones expuestas y en aras de preservar el principio de Supremacía Constitucional que se ve afectado con la norma demanda, se declare la inexequibilidad de la misma.

4. Tercer cargo de inconstitucionalidad por sustitución de la Constitución: sustitución de la obligación estatal de respetar y garantizar los derechos humanos

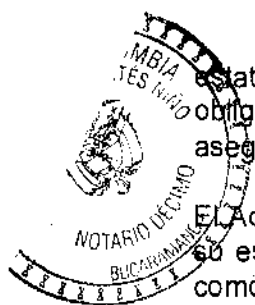
El cuarto cargo de inconstitucionalidad por sustitución de la Constitución está fundamentado en que el acto legislativo 01 de 2016, al establecer de manera tácita que el Acuerdo Final no se podía implementar pues su vigencia se supeditaba a la decisión popular mediante un mecanismo de refrendación posteriormente definido, sustituye la obligación estatal de respetar y garantizar los derechos humanos, que define esencialmente la Constitución de 1991.

Para ello, siguiendo lo prescrito por la jurisprudencia sobre el "juicio de sustitución", esperamos poderle probar a la H. Corte que esta obligación es un elemento definitorio de la CP de 1991. Enseguida, teniendo en cuenta el nuevo elemento normativo introducido por el acto legislativo, le mostraremos a la H. Corte que la reforma constitucional afectó sustancialmente dicho pilar esencial creando uno nuevo en el que la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos sea de competencia del poder popular.

Finalmente concluiremos que ambos pilares, es decir el reconocido por la CP de 1991 y el introducido por el acto legislativo, son integralmente diferentes, al punto de ser contradictorios.

4.1 Elemento definitorio de la CP de 1991

De acuerdo con numerosos instrumentos internacionales vinculantes para Colombia sobre derechos humanos, los Estados tienen las obligaciones generales de respetar y garantizar sin discriminación los derechos de las personas que están bajo su jurisdicción. La obligación de respetar ordena a todos los órganos que forman parte de la estructura



es fatal abstenerse de realizar conductas que vulneren dichos derechos. Por su parte, la obligación de garantizar comporta el deber de tomar todas las medidas necesarias para asegurar el pleno goce de los derechos y libertades fundamentales.

El Acuerdo Final suscrito entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP tiene inmerso en su esencia las normas de derecho internacional humanitario, tanto así, que fue firmado como Acuerdo Especial en los términos del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y posteriormente depositado ante el Consejo Federal Suizo en Berna.

El derecho internacional humanitario es un conjunto de normas que, por razones humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados. Luego su fin ulterior es la protección de todas las personas que no participan o que han dejado de participar en las hostilidades, además de la limitación de los medios y métodos de guerra.¹⁰

Ahora bien, en relación con la aplicación de las normas del Derecho Internacional Humanitario, debe recordarse que Colombia ha ratificado múltiples instrumentos internacionales que buscan la protección de la población civil y de los civiles en general durante las acciones armadas y que además prohíben el uso de armas que ocasionan daños desproporcionados. Su naturaleza es fundamentalmente protectora pues tiene como propósito evitar que las infracciones ocurran. Además su cumplimiento es imperativo y obligatorio porque algunas de sus normas más relevantes, como las contenidas en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, son de *ius cogen*. En este sentido se debe resaltar que una vez suscrito un Acuerdo Especial en el marco del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, por su carácter vinculante no puede ser incumplido por las partes.

Las disposiciones del DIH en Colombia son vinculantes, no solo por ser normas de *ius cogen*, sino además porque el Estado colombiano ha suscrito múltiples tratados internacionales de los cuales se derivan obligaciones concretas en relación con conflictos armados internacionales y de carácter no internacional, de los cuales vale la pena mencionar al menos los siguientes: los Convenios de Ginebra de 1949, los Protocolos I y II Adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949 (1977), la Convención sobre Ciertas Armas no Convencionales con sus enmiendas, el Estatuto de la Corte Penal Internacional, la Convención de Ottawa sobre la prohibición de las minas antipersonal, la Convención sobre Armas Químicas, y la Convención de La Haya para la Protección de los Bienes Culturales con su Protocolo II.

Así mismo, la Corte Constitucional ha reconocido que las normas consuetudinarias que lo integran, se vean o no codificadas en disposiciones convencionales, forman parte del *corpus iuris* que se integra al bloque de constitucionalidad por mandato de los artículos 93, 94 y 44 de la CP26. No obstante ha precisado que los principios esenciales del Derecho Internacional Humanitario de distinción (a.), precaución (b.) y principio de humanidad y de respeto por las garantías y salvaguardas fundamentales de las personas civiles y fuera de combate (c.), tienen el rango cierto de normas de *ius cogen*.¹¹

¹⁰ Para mayor información consultar: <https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/dih.es.pdf>

¹¹ En los términos del artículo 53 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados entre Estados, las normas de *ius cogens* son aquellas que son aceptadas y reconocidas por la comunidad internacional de Estados como un todo en tanto normas perentorias o imperativas respecto de las que no se permiten derogaciones.

AUTENTICO
NOTARIA DÉCIMA
FOLIO



Ha señalado la Corte Constitucional que "El derecho internacional humanitario ha sido fruto esencialmente de unas prácticas consuetudinarias, que se entienden incorporadas al llamado derecho consuetudinario de los pueblos civilizados. Por ello, la mayoría de los convenios de derecho internacional humanitario deben ser entendidos más como la simple codificación de obligaciones existentes que como la creación de principios y reglas nuevas. Así, esta Corporación, en las sentencias citadas, y en concordancia con la más autorizada doctrina y jurisprudencia internacionales, ha considerado que las normas de derecho internacional humanitario son parte integrante del ius cogens. Ahora bien, al tenor del artículo 53 de la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados, se entiende por norma ius cogens o norma imperativa de derecho internacional general "una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter". Por ello, según este mismo artículo de la Convención de Viena, todo tratado que contradiga esos principios es nulo frente al derecho internacional. Esto explica que las normas humanitarias sean obligatorias para los Estados y las partes en conflicto, incluso si éstos no han aprobado los tratados respectivos, por cuanto la imperatividad de esta normatividad no deriva del consentimiento de los Estados sino de su carácter consuetudinario¹²."

AUTENTICO
FOLIO
NOTARIA DÉCIMA

Por otra parte, en Sentencia C-214 de 1993, la H. Corte Constitucional precisó lo siguiente:

"En el caso específico de los denominados diálogos de paz, que tienen como propósito básico la reincorporación de los delincuentes políticos a la vida civil y su sometimiento a la legalidad, ninguna persona pública ni privada goza de competencia para llevarlos a cabo sin orden o autorización expresa del Presidente de la República, interlocutor por excelencia en la búsqueda de acuerdo, en su doble condición de Jefe del Estado y de Gobierno. Este puede, sin violar la Constitución, encomendar a otros funcionarios acciones tendientes al logro de los fines propios de su tarea y, por ello, en materia de diálogos, le es posible autorizar que se lleven a cabo por conducto de sus agentes, impartiendo las pertinentes instrucciones y reservándose -desde luego- la fijación de la política que los orienta y los límites de su gestión, así como la atribución de suscribir los acuerdos definitivos.

Con respecto a la firma de los acuerdos contemplada en el literal b) de la misma norma, debe hacerse una distinción que para la Corte es determinante: al paso que los acuerdos intermedios o instrumentales que se haga menester celebrar a lo largo del proceso de paz con miras a su culminación pueden ser suscritos por los representantes del Gobierno sin que ello signifique vulneración de la Carta Política, el acto de firma de los acuerdos definitivos, mediante el cual se plasman con carácter vinculante los pactos que constituyan resultado final de los diálogos, está reservado de manera exclusiva al Presidente de la República en su calidad de Jefe del Estado."

4.2 Nuevo elemento definitorio de la CP: el estado respetará y garantizará los derechos en la medida en que tal intención sea refrendada popularmente.

¹² <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-225-95.htm>

[Handwritten signature]



De acuerdo con lo acordado por el Presidente de la República y de Colombia y las FARC-EP, el Acuerdo Final es un Acuerdo Especial suscrito en el marco de normas internacionales de obligatorio cumplimiento para Colombia, razón que no permite por lo menos jurídicamente que estas normas y el carácter que revisten, sean desconocidas por el gobierno Colombiano y menos aún, que legalmente se pretenda quitar fuerza a las mismas.

Por integrar el bloque de constitucionalidad, el desarrollo legal y la implementación del Acuerdo Final no puede someterse a la refrendación por medio de un plebiscito, dado que contempla normas internacionales de obligatorio cumplimiento para Colombia. En un ejemplo se podría plantear la elaboración de un proyecto de ley para ratificar un tratado de derechos humanos que señale que su vigencia será a partir de que el pueblo lo apruebe. Esto además de descabellado desconoce la facultad y la iniciativa que la Constitución le ha conferido al Presidente para firmar y ratificar tratados.

El Estado colombiano está obligado a respetar y aplicar de manera integral y de buena fe los pactos y tratados internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario y no puede simplemente deshacerse de sus compromisos internacionales bajo ningún pretexto.

El nuevo elemento que la norma demandada introdujo de manera soterrada a la Constitución es que pese a que haya una intención de implementar Acuerdos de Paz que se sustenten en la necesidad de finalizar el conflicto, de dar paso al respeto y garantía de los derechos humanos por parte de quienes suscriban estos acuerdos, y de generar condiciones de seguridad y garantía para el desarrollo de otros derechos constitucionales, en todo caso será el pueblo quien finalmente, y pese a las facultades que la Constitución le ha conferido al Presidente, quien determine el cumplimiento o no de esa obligación de garantizar y respetar los derechos humanos.

4.3 Conclusión: el nuevo elemento definitorio edificado a partir del acto legislativo 01 de 2016 es incompatible con el elemento definitorio de la CP de 1991.

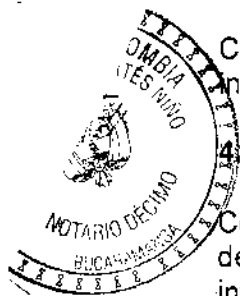
El Acuerdo Final, como ya se ha dicho, se pensó de una forma que fuera vinculante para las partes y además, que comportara la naturaleza de un Acuerdo Especial, este hecho hace que el mismo integre el bloque de constitucionalidad y por tanto sea de obligatorio cumplimiento para Colombia. Desconocer el carácter con el que se suscribió el Acuerdo no solo comporta una sustitución de la Constitución, sino un incumplimiento a Tratados en materia de derechos humanos que obligan a Colombia a respetar lo pactado.

Someter a refrendación el cumplimiento de los principios fundantes de la CP de 1991 y los tratados internacionales que hacen parte integrante del bloque de constitucionalidad, sustituye la Constitución, quien además en su propio texto dejó claramente señalado que la Constitución (incluido el bloque de constitucionalidad) es norma de normas.

Lo anterior nos permite concluir que elemento introducido a la CP por el artículo 5 del acto legislativo 01 de 2016, según el cual los instrumentos jurídicos para implementar el Acuerdo Final depositado como Acuerdo Especial en el marco del artículo 3 común a los

AUTÉNTICO
NOTARIA DÉCIMA
FOLIO

[Handwritten signature]



Convenios de Ginebra solo entran en vigencia luego de la refrendación popular, es incompatible con la Constitución de 1991.

4.4 Pretensiones

Con base en los argumentos anteriormente planteados, le solicitamos a la H. Corte, que declare la inconstitucionalidad del artículo 5 del Acto Legislativo 01 de 2016, ya que de interpretarse que el Acto introdujo un elemento que consiste en suplantar las funciones del presidente y quitar vigencia a las normas internacionales obligatorias para Colombia y que hacen parte integrante del bloque de constitucionalidad, se desconocería la obligación del Estado colombiano de garantizar los derechos humanos a través de la búsqueda de la paz, y por lo tanto se estaría sustituyendo la Constitución.

5. Cuarto cargo de inconstitucionalidad por sustitución de la Constitución: sustitución del deber del Estado frente a la búsqueda de la paz como un deber de obligatorio cumplimiento

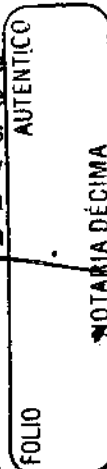
Como quinto cargo de inconstitucionalidad, le solicitamos a la H. Corte Constitucional que declare inexecutable el aparte resaltado del artículo 5 del Acto Legislativo 01 de 2016, por sustituir el deber del Estado frente a la búsqueda de la paz como un deber de obligatorio cumplimiento. Para probarlo argumentaremos que este deber es además un pilar fundante de la Constitución. Posteriormente, le presentaremos a la H. Corte que a partir de la promulgación del artículo del acto legislativo demandado la CP adoptó un nuevo elemento definitorio según la cual la búsqueda de la paz no es un deber ni un principio, sino un desarrollo normativo que está supeditado a la decisión popular. En último lugar concluiremos que el nuevo elemento definitorio es incompatible con el deber del Estado frente a la búsqueda de la paz como un deber de obligatorio cumplimiento.

5.1 Elemento definitorio de la CP de 1991: La Paz es un fin esencial del Estado.

Desde el preámbulo de la Carta Política de 1991 se establece el sentido político y jurídico de la misma, así como los principios que la orientan y los fines a cuya realización se dirige, tales como **"asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz (...)"**.

Como lo ha señalado la Corte en su jurisprudencia "El Preámbulo (...) no sólo hace parte de ésta como sistema normativo sino que además tiene efecto vinculante sobre los actos de la legislación, la administración y la jurisdicción y constituye parámetro de control en los procesos de constitucionalidad. Y esto es comprensible pues carecerla de sentido que una fórmula política y jurídica tan densa de contenidos como la advertida en el Preámbulo, no estuviera llamada a tener implicaciones en los ejercicios de poder subordinados a la teleología en ella señalada."

El Preámbulo goza entonces de poder vinculante en cuanto sustento del orden que la Carta instaure, y por tanto, toda norma que desconozca o quebrante cualquiera de los fines en él señalados, lesiona la Constitución porque traiciona sus principios.





La Corte Constitucional ha considerado además, que la paz tiene diferentes dimensiones, entre las cuales se encuentra que es un fin fundamental del Estado¹³, es un derecho de autonomía en cuanto está vedado a la injerencia del poder público y de los particulares, que reclama a su vez un deber jurídico correlativo de abstención; un derecho de participación, en el sentido de que está facultado su titular para intervenir en los asuntos públicos como miembro activo de la comunidad política; un poder de exigencia frente al Estado y los particulares para reclamar el cumplimiento de obligaciones de hacer.

Ahora bien, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que si bien la búsqueda de la paz implica que el Estado debe evitar la guerra en principio, en caso de que ocurra un conflicto inevitable su obligación consiste en establecer mecanismos sociales y jurídicos que permitan su solución pacífica. Por lo anterior ha considerado que: "El principio de dignidad humana y el derecho a la paz no sólo imponen el deber de prevenir la guerra sino que, en caso de un conflicto inevitable, obligan al Estado a morigerar sus efectos¹⁴. En este sentido, se ha reconocido que en relación con los conflictos armados, el primer deber del Estado "es prevenir su advenimiento, para lo cual debe establecer mecanismos que permitan que los diversos conflictos sociales tengan espacios sociales e institucionales para su pacífica resolución".

Así las cosas, la convivencia pacífica es un fin básico del Estado, por lo cual constituye el móvil último de las fuerzas del orden constitucional, un presupuesto del proceso democrático, libre y abierto, y una condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales¹⁵."

La legitimidad del Estado depende de su eficacia en el cumplimiento de sus fines, y uno de sus fines es asegurar la convivencia pacífica. De manera que puede afirmarse que la paz es un deber del Estado, como lo plantea la Teoría del Estado.

Con el anterior recuento jurisprudencial, pretendemos llamar la atención de la Honorable Corte, en el sentido de que el Estado Colombiano, y concretamente el gobierno nacional en cabeza del Presidente de la República, tienen el deber de asegurar la paz y la convivencia pacífica. Por ello, radica en sus poderes la conservación del orden público en todo el territorio nacional y en caso de que fuere turbado, restablecerlo. Esta función no habla de otra cosa que de ese deber de asegurar la convivencia pacífica.

El derecho a la paz en su núcleo esencial abarca la garantía personal de no sufrir, en lo posible, los efectos de la guerra, y mucho menos cuando el conflicto desborda los cauces trazados por el derecho internacional humanitario, en particular la prohibición de dirigir ataques contra la población civil¹⁶. Para la interpretación de este derecho son pertinentes los Principios 6, 7, 11, 13 y 21 que prohíben el desconocimiento de las normas de derecho internacional humanitario que protegen a los no combatientes.

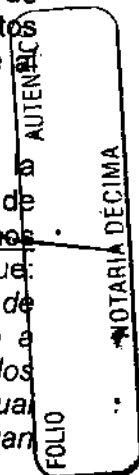
La Corte Constitucional ya ha entendido que "El artículo 22 de la Constitución establece que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. En su concepción más sencilla, la paz significa ausencia de guerra. En este sentido, y acorde con las normas

¹³ Sentencia C-370-06

¹⁴ Sentencia de la Corte Constitucional C-328 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁵ Sentencia de la Corte Constitucional T-102 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁶ Sentencia C-328 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.





internacionales, para la Corte, el mandato del artículo 22 de la Carta, debe entenderse en un sentido fuerte, esto es, no como una mera aspiración ni como la expresión de una utopía, sino como una regla de conducta que debe inspirar a todos los colombianos y que debe conducir a la solución de los conflictos de manera pacífica. Este llamado a la solución pacífica de los conflictos apareja, además, una decidida opción por el respeto a la dignidad humana. En efecto, la legitimidad de las soluciones pacíficas a los conflictos que puedan presentarse en la sociedad está en relación directa con el adecuado debate y consenso que se logre en un ambiente democrático. Por su parte, la solución violenta de los conflictos sociales y personales únicamente conduce a la anulación del ser humano y a la destrucción de las sociedades.

Resulta de la Protección de la Paz un derecho a prevenir la guerra. A todos los colombianos les asiste el derecho a intentar, por distintos medios, todos ellos no violentos, que la guerra no sea una realidad. Sin embargo, este derecho a prevenir la guerra debe ser encauzado y organizado. De ahí que, en tanto que representante legítimo de los intereses de los colombianos y custodio de los derechos de todos los residentes, al Estado colombiano le corresponda el deber fundamental de prevención de la guerra.

La Corte Constitucional ya ha señalado que "la paz es un objetivo de primer orden dentro del modelo de organización política adoptado por la Constitución. Para ello, se reconoce la triple condición de la paz como derecho, deber y valor fundante de dicho modelo, lo cual conlleva a obligaciones directas en, al menos, tres aspectos definidos: (i) un deber estatal de diseño e implementación de acciones, normativas y de política pública, dirigidas a la superación del conflicto armado y, en general, el logro de la convivencia pacífica; (ii) un deber social de preferir a la solución pacífica como mecanismo exclusivo y constitucionalmente admisible de resolución de las controversias; y (iii) el logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales, lo cual es un presupuesto tanto para la paz como para la vigencia del orden democrático, concebido desde una perspectiva material."¹⁷

Del mismo modo, en que se ha señalado Constitución ecológica al compendio de normas constitucionales que hacen referencia al énfasis de protección ambiental, como a los pilares democráticos y pluralistas de la Carta Política, no es menos cierto que en igual sentido la Constitución de 1991 es una constitución de Paz, una constitución que pudiéramos denominar aquí "la Constitución Pacifista". De este modo, es de la inspiración constitucional señalar que el mantenimiento de la Paz es un principio axiomático fundante de la Norma de Normas.

En el estado social de derecho sólo el Estado tiene el monopolio de la fuerza (CP arts. 1, 216, 217 y 223) y sólo el Estado puede tenerlo a través de las fuerzas militares y de la Policía Nacional, cuyo ejercicio, bajo la suprema dirección del Presidente de la República (CP art. 189-3 y 6), se ordena a los estrictos fines de defender la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional, el orden constitucional, el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz (CP arts. 217 y 218).

¹⁷ Sentencia C-379 de 2016





Al igual que la dignidad humana, la igualdad, y la vida, el derecho a la paz no puede someterse a una votación popular.

La Constitución de 1991, en consonancia con el derecho constitucional contemporáneo, reconoce la primacía de los derechos sobre la ley y la autoridad. Por tal razón, no se puede mediante una disposición que supedita la implementación del Acuerdo Final a la referendación popular, poner en riesgo un derecho fundamental como la paz, que puede conllevar a una decisión contraria a la efectividad de éste.

Los derechos constitucionales fundamentales se legitiman a sí mismos, tal y como se deriva de diferentes artículos de la Constitución. Así por ejemplo, el artículo 5 de la CP señala que "el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona", ese carácter inalienable impide que por decisión de terceros un derecho fundamental se pueda negociar.

Por otra parte, el artículo 95 de la Constitución Política establece los deberes de la persona y del ciudadano, resaltando entre esos, el de propender al logro y el mantenimiento de la paz. Contrario sería a esta disposición constitucional que por plebiscito se autorizara una barrera a la implementación del Acuerdo Final; tal disposición contraría ese deber de lograr y mantener la paz, pero además aceptar tal cosa establecería un precedente muy peligroso en el que por vía de plebiscito no se refrenda solamente una política de gobierno, sino que además se negocian los principios de la Carta Política y se niegan derechos fundamentales.

5.2 Nuevo elemento definitorio de la CP: La Paz no es un fin del Estado y su desarrollo será sometido en todo caso a la decisión popular.

Tal como se observa a lo largo de la argumentación de este quinto cargo, la demanda en cuestión no se limita a alegar la afectación del núcleo esencial de un principio constitucional en concreto, sino que va más allá al señalar que la reforma introducida a la CP de 1991 incorpora un nuevo elemento normativo, señalado al inicio de la demanda, que tiene la aptitud de subvertir la Constitución Política en su integridad al transformar los elementos definitorios de la misma señalados en cada uno de los cargos planteados en la presente acción.

En lo relativo al cargo desarrollado en el presente acápite es menester señalar que el rasgo definitorio de la identidad de la Constitución Política es el referido a la búsqueda de la paz como un deber del Estado y además, como la obligación de dirigir todos sus esfuerzos a *establecer mecanismos sociales y jurídicos que permitan la solución pacífica de los conflictos*.

Las demandantes consideramos que el deber de asegurar la paz como fin del Estado fue subvertido por un elemento definitorio integralmente opuesto, que podría describirse en los siguientes términos: "La iniciativa del gobierno de buscar e implementar acuerdos de paz, estará sometida a la voluntad popular".

Así, se evidencia en la condición impuesta por el Congreso de la República y que a nuestra consideración transgredió los límites competenciales impuestos al poder de reforma con el que cuenta en su calidad de constituyente derivado, el cual se opone por



[Handwritten signature]



definición al poder constituyente originario, en quien residiría exclusivamente la facultad de derogar o sustituir la Constitución de manera integral.

5.3 Conclusión: el nuevo elemento definitorio edificado a partir del acto legislativo 01 de 2016 es incompatible con el elemento definitorio de la CP de 1991.

Es claro que por virtud de nuestra Constitución en su artículo 188, es el Presidente quien simboliza la unidad nacional, y en consecuencia, solo él tiene la facultad de adelantar los mecanismos, recursos y discusiones necesarias para asegurar la convivencia pacífica.

Someter la implementación del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera a una aprobación por medio de un mecanismo de refrendación, es desbordada y desconoce el deber/fin que tiene el Estado de asegurar la Paz. Como bien lo manifestó el Honorable Magistrado Alejandro Martínez Caballero en su Salvamento de Voto en la Sentencia C-031 de 1993: *"Siendo pues la paz el principal anhelo de los colombianos, todos los caminos que conduzcan a ella deben ser explorados. La paz no tiene, no puede tener límites."*¹⁸

Al tenor de la norma demandada se entiende que la paz como deber/fin del Estado se reduce a la decisión de mayorías (a la refrendación popular), es decir, ya no es un deber, porque queda supeditado a un tercero. Y tampoco es un fin, porque no se pone en acción un mecanismo eficaz para garantizarla.¹⁹

Lo anterior nos permite concluir que elemento introducido a la CP por el artículo 5 del acto legislativo 01 de 2016, según el cual el solo las mayorías pueden garantizar con su aprobación los acuerdos y tratados de paz, es incompatible con la Constitución de 1991.

5.4. Pretensiones

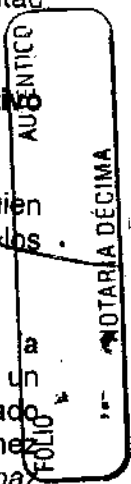
Con base en los argumentos anteriormente planteados, le solicitamos a la H. Corte, que declare la inconstitucionalidad del artículo 5 del Acto Legislativo 01 de 2016, ya que de interpretarse que el Acto introdujo un elemento que consiste en suplantarse las funciones del presidente y quitar vigencia a las normas internacionales obligatorias para Colombia y que hacen parte integrante del bloque de constitucionalidad, se desconocería la obligación del Estado colombiano de garantizar los derechos humanos a través de la búsqueda de la paz, y por lo tanto se estaría sustituyendo la Constitución.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Honorable Corte Constitucional, para nosotras se hace urgente y necesario que desde esta Corporación los cargos expuestos y desde una mirada extra petita, se den elementos suficientes al Presidente Juan Manuel Santos, al Congreso de la República y de manera esencial al pueblo colombiano para avanzar en la implementación de los Acuerdos suscritos entre el Gobierno y FARC-EP.

¹⁸ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-031 de 1993. Salvamento de Voto del H. M. Alejandro Martínez Caballero. Consideración Jurídica N° 9. (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; febrero 1 de 1993).

¹⁹ <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-328-00.htm>



Handwritten mark or signature at the bottom right corner.



Vemos de manera preocupante, cómo la situación del país post plebiscito ha generado serias incertidumbres políticas, jurídicas, económicas y sociales, que se relacionan de manera directa a la imposibilidad de dar continuidad a un Acuerdo que en su reglamentación e implementación misma, son una posibilidad cierta, coherente y de mayor participación para fortalecerlos e incluso para generar debates que permitan potencializar nuevos derechos, nuevas posibilidades para las víctimas y mejores elementos de intervención diferencial.

En algún momento Honorable Corte, nuestras voces extendieron a esta Corporación la necesidad que desde las potestades que se les ha conferido, no permitiesen tamaño respaldo de someter los Acuerdos (una iniciativa histórica de PAZ) a la decisión del pueblo colombiano vía plebiscito, y no en desconocimiento de la democracia, la soberanía del pueblo, ni mucho menos negarnos a la participación amplia para respaldo de las/os ciudadanas/os colombianos, sino por los riesgos que precisamente implica no contar con una sociedad informada y que no se reconoce como sujetos de derechos, y lo que esto impacta a una democracia.

Desafortunadamente las garantías para la realización de derechos no ha sido tarea fácil, especialmente para comunidades, procesos y sectores vulnerables, y era previsible para nosotras que estaríamos nuevamente expuestas en nuestra imposibilidad de realización del derecho a la Paz desde la materialización de una iniciativa como los Acuerdos suscritos entre Gobierno y Farc-Ep.

En este punto, queremos advertir que ha sido esperanzador la respuesta de movilización de la juventud y otras expresiones en el país en su determinación de rodear el cumplimiento de estos Acuerdos. De igual forma, ha sido vital la solidaridad de la comunidad internacional volcada a blindar al Gobierno para dar continuidad a lo acordado.

No obstante, sabemos que se generaron mecanismos jurídicos que le impiden al Presidente asumir conforme a la Constitución y a la Ley la implementación de esta iniciativa de Paz, lo que profundiza la incertidumbre en la sociedad, pues estos lineamientos reprime a que el Primer Mandatario no garantice a los/as colombianos/as un derecho, que si bien fue sometido a decisión popular, no puede ser esta decisión la que genere la ilegitimidad o la no realización de un derecho como la Paz.

Señoras y Señores Magistradas/os, creemos que solo garantizando la realización de los derechos humanos y constitucionales este país podrá seguir avanzando en la superación de las causas que dieron origen a la guerra; causas que aún se mantienen, pero que no pueden excusar la confrontación armada ni métodos violentos para reprimir la exigencia de los mismos, por el contrario, se deben generar todas las garantías y reales cimientos constitucionales y legales para caminar por el fortalecimiento de una sociedad realmente democrática e incluyente, que tendrá que asumir con respeto, confianza, y en derecho, las decisiones de la Corte Constitucional por amparar en este momento de la historia de Colombia el derecho a la Paz.

Por ello y de manera respetuosa, creemos que la instancia y forma más asertiva para destrabar el oscuro momento de incertidumbre política, jurídica, económica y social, es a través de una decisión de esta respetable Corporación, que faculte al Presidente a seguir

AUTENTICO
FOLIO
NOTARIA DÉCIMA

4



adelante con la implementación de los Acuerdos (Gobierno – Farc-Ep) y se le ordene a Congreso y Presidencia a dar total cumplimiento a lo previsto en ellos.

Somos conscientes que la superación del conflicto armado requiere de más de un acuerdo; requiere de múltiples voluntades; requiere de sobreponer la Paz a intereses y fuerzas que han profundizado durante décadas la guerra y la inequidad; requiere que trabajemos sobre las equivocaciones, pero en total firmeza de garantías de no repetición; requiere que la Rama Judicial en cabeza de las Cortes inicien la realización de nuevas decisiones que impongan el derecho a la Paz sobre todas las anteriores; y no pensarnos que la legitimidad se gana por quienes más voten, sino por establecer desde su Corporación nuevos y considerados lineamientos en la reivindicación y avances de derechos que no podrán ser sujetos a la manipulación, a la desinformación, a intereses contrarios, a fuerzas económicas y políticas, entre otros.

Colombia no puede ser afectada por ejercicios débiles de democracia, y en ese sentido, no le puede ser negada la posibilidad de materializar en su implementación un Acuerdo de Paz-Fin del conflicto de una confrontación armada de más de 50 años.

7. Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia, que establece que la Corte Constitucional tiene entre sus funciones la de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. Asimismo se constata ausencia de cosa juzgada respecto de las normas acusadas debido a que no ha habido pronunciamiento previo de la Corte Constitucional sobre las mismas.

8. Notificaciones

Se puede realizar en la Calle 10 No. 23-14, Barrio La Universidad, Bucaramanga-Santander y a los correos electrónicos paraquehayajusticia@ccalcp.org – jfigueroa@ccalcp.org judith.maldonado@poderpaz.org
Fax: (7) 6455528

Atentamente,

JULIA ADRIANA FIGUEROA CORTÉS

C.C. No. 63.494.227 de Bucaramanga

Presidenta Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez-CCALCP

Premio Nacional a la Defensa de los Derechos Humanos 2016-2017



ACTO LEGISLATIVO SEGUNDA VUELTA

No. 01

7 JUL 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**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

Artículo transitorio. Procedimiento legislativo especial para la paz. Con el propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final) y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto, de manera excepcional y transitoria se pondrá en marcha el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, por un período de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Este procedimiento podrá ser prorrogado por un período adicional de hasta seis meses mediante comunicación formal del Gobierno nacional ante el Congreso de la República. El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz se regirá por las siguientes reglas:

- a) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz serán de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional, y su contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera;
- b) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el procedimiento legislativo especial para la Paz tendrán trámite preferencial. En consecuencia, tendrán absoluta prelación en el orden del día sobre cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva Cámara o Comisión decida sobre él;
- c) El título de las leyes y los actos legislativos a los que se refiere este artículo, deberá corresponder precisamente a su contenido y a su texto procederá esta fórmula: "*El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA*";
- d) El primer debate de los proyectos de ley se surtirá en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales Permanentes respectivas, sin que medie para ello solicitud del Gobierno nacional. El segundo debate en las plenarias de cada una de las Cámaras;
- e) Los proyectos de ley serán aprobados con las mayorías previstas en la Constitución y la ley, según su naturaleza;
- f) Los actos legislativos serán tramitados en una sola vuelta de cuatro

recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales. El gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones.

Las autoridades departamentales, municipales y distritales tendrán la facultad de hacer los ajustes necesarios a sus planes de desarrollo para adecuarlos al Plan de Inversiones para la Paz durante los seis meses siguientes a la adopción de este.

Al inicio de cada legislatura el Presidente de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentarán al Congreso un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones.

Artículo 4º. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

Artículo Transitorio: En desarrollo del derecho a la paz, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera constituye un Acuerdo Especial en los términos del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949. Con el fin de ofrecer garantías de cumplimiento del Acuerdo Final, una vez éste haya sido firmado y entrado en vigor ingresará en estricto sentido al bloque de constitucionalidad para ser tenido en cuenta durante el periodo de implementación del mismo como parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de las Normas y las Leyes de Implementación y Desarrollo del Acuerdo Final.

En desarrollo del Derecho a la paz, el Procedimiento Legislativo Especial para la aprobación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluirá un "procedimiento de ley aprobatoria del Acuerdo Especial" con los siguientes criterios procedimentales especiales: envío al Congreso para su incorporación al derecho interno por medio de una ley; tramitación como ley ordinaria: radicación del proyecto ante la secretaria del Senado y publicación, debate en comisiones constitucionales conjuntas del Senado y Cámara, votación, debate en plenario del Senado; y debate en plenario de la Cámara. El tránsito del proyecto entre comisión y plenaria será de 8 días, las votaciones serán únicamente de aprobación o improbación de todo el texto; control de constitucionalidad de la ley aprobatoria del Acuerdo Especial; sanción presidencial y publicación en diario oficial; el Gobierno se obligará a presentar esta ley aprobatoria inmediatamente sea firmado y aprobado el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y entrado en vigor el presente Acto Legislativo.

El procedimiento legislativo de aprobación de leyes o actos legislativos para la implementación o desarrollo del Acuerdo Final, será el Procedimiento legislativo especial para la paz establecido en el artículo primero de este Acto Legislativo, y estará en vigencia para la aprobación de normas de implementación y desarrollo del Acuerdo Final durante el tiempo establecido en el mismo artículo.

El control constitucional relacionado con la aprobación de la ley aprobatoria del Acuerdo Especial, será único y automático.

El control constitucional relacionado con la implementación del Acuerdo Final mediante Leyes ordinarias o leyes estatutarias, será único y automático.