

ACTOS LEGISLATIVOS Y REVISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ

Viridiana Molinares Hassan*
María José Ballestas**

Resumen

El Acto Legislativo 01 de 2016, conocido como *fast track*, introdujo en la Constitución de Colombia un procedimiento legislativo especial para la paz con el propósito de agilizar y garantizar la implementación jurídica del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. A través de este procedimiento se realizaron cinco reformas constitucionales sobre las cuales la Corte Constitucional realizó un control excepcional, automático y único de constitucionalidad. En esta investigación dogmática, con enfoque cualitativo y uso de fuentes secundarias, analizamos los requisitos formales, sustanciales y de competencia que la Corte Constitucional revisó sobre estas reformas para, desde este caso particular, mostrar cómo se logró salvaguardar la democracia constitucional y, específicamente, el principio de separación de poderes y controles horizontales entre las ramas del poder público, que es una garantía de los Estados constitucionales. Metodológicamente presentamos los puntos que hicieron parte del Acuerdo y los actos legislativos a partir de los cuales se implementaron, para luego analizar los inconvenientes del proceso legislativo y los aspectos revisados por la Corte. Finalmente concluimos que la alteración excepcional de las reglas constitucionales para la revisión de reformas constitucionales fue no solo necesaria para la implementación jurídica de lo acordado políticamente sino para la salvaguarda de la democracia constitucional.

Palabras clave: acto legislativo; Corte Constitucional; proceso de paz; Colombia; derecho constitucional; constitucionalidad.

LEGISLATIVE ACTS AND REVIEW OF THE COLOMBIAN CONSTITUTIONAL COURT IN THE PEACE PROCESS**Abstract**

Legislative Act 01 of 2016, known as fast track, introduced a special legislative procedure for peace in the Colombian Constitution with the aim of speeding up and guaranteeing the legal implementation of the Final Agreement to End the Armed Conflict and Build a Stable and Lasting Peace. This procedure was used to undertake five constitutional reforms in relation to which the Constitutional Court undertook a single, automatic and exceptional control of their constitutionality. This dogmatic research, using a qualitative approach and secondary sources, analyses the formal, substantial and competence requirements that the Constitutional Court reviewed with these reforms in order to show, in this particular case, how it was possible to safeguard constitutional democracy and, specifically, the principle of the separation of powers and horizontal controls between the branches of the public power, which is a guarantee of constitutional states. In a methodological manner, we present the points which formed part of the Agreement and the legislative acts based on which they were introduced, and then we analyse the drawbacks of the legislative process and the aspects revised by the Court. Finally, we conclude that the exceptional alteration of the constitutional rules for the review of constitutional reforms was necessary not only for the legal implementation of the political agreements but also to safeguard constitutional democracy.

Keywords: legislative act; Constitutional Court; peace process; Colombia; constitutional law; constitutionality.

* Viridiana Molinares Hassan, doctora en Derecho Público y Filosofía Jurídico-Política y máster en Literatura Comparada y Estudios Culturales por la Universitat Autònoma de Barcelona. Magister en Desarrollo Social, Universidad del Norte (Colombia). Profesora investigadora a tiempo completo del programa de Derecho de la Universidad del Norte. vmolinar@uninorte.edu.co  0000-0002-3138-7805.

** María José Ballestas, abogada, especialista en Derecho Contractual de la Universidad del Norte (Colombia). Profesional del área de contratación de la Procuraduría General de la Nación. Asistente de investigación del proyecto del que hace parte este artículo. m.ballestasm@uniandes.edu.co.

Recepción del artículo: 14.06.2023. Evaluaciones ciegas: 17.07.2023 y 04.08.2023. Aceptación de la versión final: 27.08.2023.

Citación recomendada: Molinares Hassan, Viridiana, y Ballestas, María José. (2023). Actos legislativos y revisión de la Corte Constitucional de Colombia en el proceso de construcción de paz. *Revista Catalana de Dret Públic*, 67, 202-220. <https://doi.org/10.58992/rcdp.i67.2023.4040>

Sumario

1 Introducción

2 Negociación política. Lo acordado por el Gobierno y las FARC-EP

3 Inicio del proceso de implementación jurídica del Acuerdo, primeros inconvenientes: *fast track*

4 Corte Constitucional: reglas para el control judicial sobre el proceso legislativo especial para la paz

5 Análisis del control judicial de constitucionalidad a los actos legislativos expedidos para implementar jurídicamente el Acuerdo

5.1 AL 01 de 2017, revisado con Sentencia C-674 de 2017

5.2 AL 02 de 2017, revisado con Sentencia C-630 de 2017

5.3 AL 03 de 2017, revisado con Sentencia C-027 de 2018

5.4 AL 04 de 2017, revisado con Sentencia C-020 de 2018

5.5 AL 05 de 2017, revisado con Sentencia C-076 de 2018

6 Conclusiones

7 Referencias

1 Introducción¹

Con el objetivo de mantener el principio de separación de poderes, cuyos límites se mantienen pero cada día más se procura un diálogo entre los mismos para cumplir con los fines del Estado (Gargarella, 2014), y para afianzar la democracia constitucional como modelo que impone límites a todos los poderes públicos (Ferrajoli, 2008), se le concedió a la Corte Constitucional de Colombia (Corte) una facultad excepcional de revisión de constitucionalidad a las reformas constitucionales realizadas para la implementación jurídica del Acuerdo de Final de Paz (Acuerdo), suscrito en el 2016 entre el Gobierno de Colombia y las ex Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), actualmente convertidas en el partido político Comunes, y refrendado por parte del Congreso.

Esta facultad excepcional derivó del Acto Legislativo² 01/16 (AL), conocido en Colombia como *fast track*, a través del cual se estableció un control excepcional, automático y único de constitucionalidad, a los actos legislativos, leyes y decretos expedidos para la implementación jurídica del Acuerdo.³ No obstante, el procedimiento ordinario para la revisión de constitucionalidad de los AL, que son los que analizaremos en este artículo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 241, núm. 1 de la Constitución (CP), se debe realizar a través de un control posterior, es decir, mediante una demanda de inconstitucionalidad presentada por los ciudadanos.

Este procedimiento, demanda de inconstitucionalidad, es particular del constitucionalismo colombiano, se realiza desde 1910 y consiste en que, en el ejercicio de un derecho de carácter político, cualquier ciudadano colombiano puede demandar reformas constitucionales, leyes y decretos ante la Corte, configurándose un control de constitucionalidad posterior, abstracto y concentrado (Cajas Sarria, 2008).

Ahora bien, las reformas constitucionales tienen límites, como bien lo señala Ramírez Cleves (2009) cuando afirma que deben ceñirse a circunstancias del pacto constitucional que se consideran la base de la Constitución, como aplica, precisamente, al caso colombiano, en el que la Constitución y los procesos constitucionales desarrollados desde la constitución de la República se orientan al logro de una paz que aún es esquivada y por la que se firmó un Acuerdo político para luego implementarlo jurídicamente.

De esta forma, con la implementación jurídica del Acuerdo, se consolida la idea de reformas para cumplir con la esencia del pacto constitucional en Colombia, lo que derivó en la alteración sustancial y de manera excepcional y transitoria de la revisión de constitucionalidad a los AL por parte de la Corte, justificándose la alteración de las reglas por la construcción de paz.

Este cambio puede interpretarse como una fortaleza derivada del principio de separación de poderes y del ejercicio de controles horizontales entre las ramas del poder, pero a la vez representa una debilidad como quiera que muestra la fragilidad del sistema de representación democrática. Nos referimos específicamente a que, con cada intervención de la Corte, y en este caso de manera excepcional, automática y única, se da cuenta de una posible desconfianza frente al legislador que es precisamente quien desde la deliberación democrática representa los intereses de los asociados, haciendo posible que la Corte expulse del ordenamiento jurídico reformas constitucionales, leyes y decretos expedidos por el Gobierno.

La posible debilidad descrita, que se afirma con la obligatoria participación del juez constitucional, se ubica, como afirma el profesor Ferrajoli, en la esfera del garantismo secundario, entendido este como la participación residual y no principal del juez constitucional en torno a la garantía del cumplimiento de las

1 Artículo de investigación. Hace parte del proyecto Justicia Constitucional y derechos, de la línea de investigación en Asuntos públicos y administración de justicia del Grupo de Investigación en Derecho y Ciencia Política de la Universidad del Norte.

2 En Colombia se denomina *acto legislativo* a las reformas a la Constitución.

3 Acto Legislativo 01 de 2016. Artículo 1. “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”, los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el procedimiento legislativo especial para la paz tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigor... “El control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará solo por vicios de procedimiento en su formación. Los términos de esta revisión para leyes y actos legislativos se reducirán a la tercera parte de los del procedimiento ordinario y no podrán ser prorrogados”. Este Acto Legislativo estableció que el procedimiento legislativo especial para la implementación del Acuerdo sería de seis meses prorrogable por seis meses más.

reglas constitucionales (Ferrajoli, 2008), debido a que las decisiones de los jueces no son democráticas y su intervención se genera cuando se han presentado fallas por parte del Ejecutivo en la protección de derechos y por parte del legislador en la expedición de reformas a la Constitución o leyes inconstitucionales.

Sin embargo, si analizamos el proceso de negociación del Acuerdo, consideramos que la intervención de la Corte no solo fue oportuna, sino que salvaguardó la democracia constitucional. Por ejemplo, el proceso de negociación, en lo político, fue complejo, como lo describen Hernández, Cerpa y Molina (2020), por varios aspectos: la larga duración del conflicto (más de 60 años); los tipos de violencia (asesinatos, desplazamientos, desapariciones, violencia sexual), y las particularidades del conflicto de acuerdo a los territorios, ya que en Colombia, por geografía, hay zonas de gran presencia de grupos guerrilleros –incluso hay enfrentamiento entre estos por el control del territorio–, en otras zonas, la presencia es de grupos paramilitares y de narcotraficantes y, en otras, lo que se da es total ausencia de instituciones del Estado.

Por otra parte, en lo jurídico, encontramos la complejidad en la formulación de un sistema de verdad, justicia y reparación a las víctimas, que cumpliera con los estándares internacionales de protección de derechos humanos (Acosta-López y Espitia Murcia, 2017), que se constituyen en precedentes obligatorios en Colombia y debieron ser tenidos en cuenta para la formulación del sistema de justicia transicional que finalmente se aprobó y que se constituye en un referente en contextos internacionales.

Esta situación nos llevó a plantearnos la pregunta: ¿sobre qué aspectos se realizó la revisión de constitucionalidad de carácter excepcional, automática y única a los AL expedidos por el Congreso para la implementación jurídica del Acuerdo por parte de la Corte, en el proceso de construcción de paz en Colombia?

Para responder esta pregunta, de la cual parte el análisis que presentamos en este artículo, planteamos la siguiente hipótesis: atendiendo a las reglas de derecho procesal constitucional, en el difícil contexto de construcción de paz en Colombia, la intervención de la Corte fue necesaria y se constituyó en una fortaleza, ya que generó la materialización de la democracia constitucional, con observación del principio de controles horizontales entre las ramas del poder público, y la necesidad de colaboración armónica entre ellos para cumplir con uno de los mayores objetivos del Estado: asegurar la convivencia pacífica y la paz entre los asociados.

Para desarrollar nuestra hipótesis acogemos el concepto de democracia constitucional que presenta Ferrajoli, en el marco de un debate sobre la reforma constitucional en Italia, que para él constituye un cambio trascendental de la ciencia jurídica de post segunda guerra mundial, y consiste en la transformación de la democracia plebiscitaria en democracia constitucional, cuyos conceptos se articulan en torno a sus diferencias, como nos los presenta a continuación:

[...] la democracia [plebiscitaria] consistiría esencialmente en la omnipresencia de la mayoría, o bien de la soberanía popular. De esta premisa se siguen una serie de corolarios: la descalificación de las reglas y de los límites al poder ejecutivo que es expresión de la mayoría, y en consecuencia de la división de poderes y de las funciones de control y garantía de la magistratura y del propio parlamento; la idea de que el consenso de la mayoría legitima cualquier abuso; en resumen, el rechazo del sistema de mediciones, de límites, de contrapesos y de controles que forman la sustancia de aquello que constituye, por el contrario, lo que podemos denominar “democracia constitucional”. (Ferrajoli, 2008, p. 25)

Consideramos que el aporte de nuestra investigación para el constitucionalismo occidental, desde el análisis del caso colombiano, se da en que describir la forma como un tribunal constitucional actúa como árbitro entre un gobierno que pacta compromisos políticos y un congreso que los implementa jurídicamente, cada uno respetando su autonomía y actuando en colaboración armónica, da lugar a materializar, en el siglo XXI, una de las principales características del Estado constitucional que tiene que ver con los controles entre las ramas del poder, que constituye un elemento esencial de la democracia constitucional.

Metodológicamente, en el apartado “Negociación política. Lo acordado por el Gobierno y las FARC-EP” presentamos de forma breve los compromisos políticos establecidos en el Acuerdo; luego, en “Inicio del proceso de implementación jurídica del Acuerdo, primeros inconvenientes: *fast track*”, describimos los inconvenientes para el inicio de la implementación del proceso legislativo especial para la paz (PLEP)

establecido en el *fast track* y articulamos cada uno de los puntos del Acuerdo con los AL expedidos para implementarlos jurídicamente; posteriormente, en “Corte Constitucional: reglas para el control judicial sobre el proceso legislativo especial para la paz”, ubicamos los aspectos formales, sustanciales y de competencia que revisó la Corte para la revisión de constitucionalidad de los AL, para pasar al apartado “Análisis del control judicial de constitucionalidad de los actos legislativos expedidos para implementar jurídicamente el Acuerdo”. Finalmente, concluimos que en un contexto de reconfiguración institucional, social y política la Corte afianza, como hemos anunciado, la democracia constitucional, con la materialización del principio de controles horizontales y colaboración armónica entre los poderes públicos.

2 Negociación política. Lo acordado por el Gobierno y las FARC-EP

Colombia es un país cuya historia ha estado marcada por la violencia (Molineras, 2013). Un ejemplo de esto fue el enfrentamiento de más de medio siglo entre el Estado colombiano y las FARC-EP (Trejos, 2015). Por este motivo, y luego de varios intentos fallidos, el Gobierno del expresidente Juan Manuel Santos y las FARC-EP acordaron, en 2014, ponerle fin de forma negociada y definitiva al conflicto armado interno con este grupo guerrillero.

La terminación negociada del conflicto fue compleja en sus varias fases metodológicas, descritas en su integridad por Vargas Velásquez (2019), y dio lugar al fin de años de sufrimiento de millones de colombianos que han sido víctimas de desplazamientos forzados, asesinatos, desapariciones forzadas, secuestros, extorsiones, narcotráfico, violencia sexual y otras vulneraciones a derechos humanos y derecho internacional humanitario, ampliamente documentadas en Colombia, entre otros, por el Centro de Memoria Histórica (2013).

A su vez, supuso el inicio de un nuevo capítulo en la historia de este país que abrió la posibilidad de integrar el territorio, procurar la inclusión social, el fortalecimiento y expansión de la democracia y lograr la terminación de conflictos sociales por vías institucionales, con plenas garantías para la participación en política de los antiguos combatientes de las FARC-EP, sin que esto implique el logro de la paz, debido a que subsisten otros grupos insurgentes y de violencia que lo impiden, como se ha evidenciado, después de la firma del Acuerdo, con el asesinato sistemático de líderes sociales⁴ y de los mismos excombatientes (Molineras, 2014).

Es tan complejo el logro de la paz en Colombia que, por ejemplo, a pocos años de la firma del Acuerdo, se han presentado vía acción de tutela (art. 86. CP) múltiples solicitudes de protección a la vida y la integridad personal de exintegrantes de las FARC-EP. La tutela es la acción más importante y de más influencia en el sistema jurídico (Quinche Ramírez, 2022); en otros países se denomina acción de amparo y está destinada a la protección inmediata de derechos fundamentales.

Por esto, luego de múltiples acciones de tutelas presentadas por los excombatientes de las FARC-EP para salvaguardar su vida e integridad personal, la Corte declaró, mediante la Sentencia SU 020/2022, el estado de cosas inconstitucional⁵ en el que se encuentra esta población, y ha ordenado al Gobierno plenas garantías de protección a la vida de excombatientes.

Sin embargo, lo pactado en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016), representa un gran avance para la transformación de nuestro país y puede resumirse, de manera breve, en los siguientes puntos:

4 Para consultar el número de líderes sociales y de excombatientes de las FARC-EP asesinados después de la firma del Acuerdo, puede consultarse la página del 2023 del [Instituto de estudios para el desarrollo y la paz \(INDEPAZ\)](#).

5 El estado de cosas inconstitucional es una categoría desarrollada por la Corte Constitucional colombiana cuando se presentan cuatro circunstancias: (i) vulneración grave y masiva a derechos fundamentales de una población determinada; (2) solicitudes masivas de protección de derechos vía acción de tutela que no logran superar la situación; (3) omisiones estructurales de protección por parte del Gobierno frente a las vulneraciones a los derechos, y (4) necesidad de medidas generales de protección. Desde 1991, fecha de expedición de la Constitución de Colombia, hasta hoy, ha sido declarado en seis (6) oportunidades: frente a la población carcelaria; al desplazamiento forzado; demoras en el trámite de pensiones; falta de concurso para proveer cargos de notarios; desnutrición y muerte de niños y niñas indígenas del Departamento de la Guajira, y, la más reciente, para proteger a los excombatientes de las FARC. Puede ampliarse este tema en Romero Páez (2012) y Insignares y Molineras Hassan (2020).

Punto 1. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral

El primer acuerdo lo constituyó la necesidad de realizar una transformación estructural del campo colombiano, con el objetivo de cerrar las brechas de desarrollo entre el campo y la ciudad, para la creación de condiciones de bienestar y buen vivir de la población rural. Se pactó realizar una reforma rural integral para integrar las regiones del país, contribuir a la erradicación de la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno goce de los derechos de la ciudadanía

Punto 2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz

Con el segundo acuerdo se buscó una ampliación democrática que permita el surgimiento de nuevas corrientes políticas con el fin de enriquecer el debate y la sana discusión respecto a los grandes problemas nacionales y, de esta manera, fortalecer el pluralismo político y garantizar la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las garantías necesarias para la participación e inclusión política. Con este segundo punto, lo que se logró fue el cambio de las armas y la violencia como método de acción política por la participación democrática con plenas garantías de los excombatientes de las FARC-EP.

Para alcanzar los objetivos propuestos en este punto, se contemplaron una serie de acciones de carácter nacional y territorial. Entre ellas, destacamos: creación de circunscripciones transitorias especiales de paz; creación de un Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la política y hacer los cambios necesarios para desligar la obtención y conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos del requisito de superar un umbral en las elecciones de Congreso, redefinir los requisitos para obtenerla y conservarla y diseñar un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos de acuerdo con su desempeño electoral.

Punto 3. Fin del conflicto

El tercer punto del Acuerdo contempló tres pactos dirigidos a la finalización de la violencia y las hostilidades entre todos los actores del conflicto armado. En primer lugar, la terminación de acciones ofensivas entre la fuerza pública y las FARC-EP. En segundo lugar, la reincorporación efectiva de las FARC-EP a la vida social, económica y política del país, contribuyendo a la consolidación de una convivencia pacífica, a la no repetición y a transformar las condiciones que han facilitado los episodios de violencia en el país. Por último, el tercer pacto se refirió a las garantías de seguridad y lucha contra organizaciones criminales de toda clase que sean responsables de homicidios, masacres o que atenten contra defensores de derechos humanos o movimientos sociales y políticos.

Punto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas

El cuarto acuerdo se sustentó en la necesidad de promover un trato distinto y diferenciado a la problemática del consumo de sustancias alucinógenas, de cultivos ilícitos y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico, con el fin de encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas. La principal apuesta para lograr este acuerdo estuvo en abordar el consumo de sustancias alucinógenas con un enfoque de salud pública, buscando alternativas basadas en la evidencia y dando un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos ilícitos y al crimen organizado asociado al narcotráfico. Para el desmonte del negocio ilícito del narcotráfico, el Gobierno planteó la sustitución de los cultivos de drogas y el desarrollo alternativo para la recuperación ambiental de los territorios afectados, y fomentar el desarrollo rural integral agropecuario (Arboleda Ramírez, 2013).

Punto 5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto. Creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

En el quinto punto del Acuerdo, y en el que más se ha avanzado no obstante la resistencia y oposición de sectores de la extrema derecha del país, se estableció la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición para contribuir a la lucha contra la impunidad, apelando a la puesta en marcha de mecanismos judiciales que permitan la investigación de graves violaciones de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario y mecanismos extrajudiciales que contribuyan al esclarecimiento de la verdad de lo ocurrido, la búsqueda de personas desaparecidas y la reparación del daño.

El Sistema está integrado por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022), que presentó su informe final en junio del 2022, la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas Desaparecidas⁶ y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), encargada de juzgar a excombatientes de las FARC-EP, militares y civiles que se acojan voluntariamente a esta jurisdicción.

A la fecha, la JEP ha abierto seis macro casos: (i) secuestro; (ii) situación territorial de Nariño; (iii) falsos positivos; (iv) situación territorial de Urabá; (v) situación territorial de Cauca y Valle; (vi) victimización del partido político Unión Patriótica; (vii) reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado; (viii) crímenes cometidos por fuerza pública y paramilitares; (ix) crímenes contra pueblos étnicos; (x) crímenes cometidos por las FARC-EP.⁷

Punto 6. Implementación, verificación y refrendación

Finalmente, en el punto 6 del Acuerdo, se estableció la creación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, con el objetivo de hacer seguimiento a cada uno de los puntos acordados, verificar el cumplimiento de estos, servir como un mecanismo alternativo de resolución de diferencias e impulsar y hacerle seguimiento a la implementación legislativa. Además de esto, para promover la participación de la comunidad internacional, con el fin de que contribuya, de distintas formas, a garantizar la implementación de lo acordado.

3 Inicio del proceso de implementación jurídica del Acuerdo, primeros inconvenientes: *fast track*

Luego de realizar una breve descripción de los puntos que integran el Acuerdo, pasamos a describir la forma cómo se realizó su implementación jurídica.

En circunstancias ordinarias, la expedición de AL, leyes y decretos se realiza atendiendo a los procedimientos y plazos establecidos en la Constitución y la ley. Sin embargo, para la implementación jurídica del Acuerdo se realizó una reforma constitucional, mediante el AL 01 de 2016, conocido como el *fast track*, a través del cual se dispuso un procedimiento legislativo especial para implementar jurídicamente el Acuerdo (PLEP), que incluyó una reducción de los términos en la expedición de los actos jurídicos derivados del mismo y, además, la revisión excepcional, automática y única de constitucionalidad por parte de la Corte sobre todos estos actos.

Es importante resaltar que en Colombia desde 1910 se introdujo en la Constitución, a través del AL 03/10, la posibilidad de que un ciudadano demandara ante, en ese momento, la Corte Suprema de Justicia, actos jurídicos por ser contrarios a la Constitución; sin embargo, con la expedición de la Constitución de 1991, se amplió esta facultad y, con la creación de la Corte Constitucional, el número de demandas ha aumentado. Una de las causas posibles de este cambio se debe a lo que el profesor Martínez Dalmau (2018) analiza como nuevo constitucionalismo latinoamericano, en el sentido de que este nace de procesos constituyentes en los que se proponen cambios constitucionales desde transformaciones sociales democráticas y la presentación de acciones constitucionales en Colombia constituye el ejercicio de un derecho político que se ha engrandecido desde 1991 provocando impactos sustanciales en el control, por parte de la población, de la actividad legislativa del Congreso e, incluso, del presidente.

En el *fast track* se dispuso que el PLEP comenzaba a regir a partir de la refrendación popular del Acuerdo, y que el tiempo de duración de este procedimiento especial sería de 6 meses, con posibilidad de prorrogarse por un tiempo igual de seis meses más, como efectivamente sucedió.

La refrendación popular del Acuerdo se propuso mediante la realización del plebiscito para una paz estable y duradera, convocado por el presidente Juan Manuel Santos, que se realizó el día 2 de octubre de 2016. La población colombiana no aprobó el Acuerdo. Los votos negativos, según datos oficiales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, fueron 6.431.376, sobre los 6.377.482 votos que aprobaron la firma. Frente al

6 En Colombia, de acuerdo con el Registro único de víctimas de desaparición forzada, hasta el 1 de agosto de 2015, se han reportado 157.580 personas desaparecidas. La cifra de personas víctimas de este delito pueden consultarse en la página de la [Unidad Nacional para víctimas de desaparición forzada](#).

7 Véase [Jurisdicción Especial para la Paz](#).

mandato popular, los negociadores del Acuerdo tuvieron que renegociar e incluir cambios; uno de ellos fue no permitir que todo lo acordado ingresara al ordenamiento jurídico dentro del llamado *bloque de constitucionalidad*, sino solamente aquellas normas que correspondieran a derecho internacional humanitario o derechos fundamentales (Uprimny Yepes y Güiza Gómez, s.f.).

La convocatoria para la realización del plebiscito por parte del presidente fue altamente criticada debido a que este proceso no era obligatorio, pero sus resultados sí eran vinculantes para el Ejecutivo. La razón de que se convocara tuvo que ver con un tema político; específicamente, Juan Manuel Santos inició la negociación en su primer Gobierno y, como compromiso político adquirido en su campaña para llegar a la presidencia por un segundo Gobierno, como efectivamente sucedió, tuvo que realizarlo.

Inicialmente, las encuestas arrojaban una intención de voto favorable a la aprobación del Acuerdo, pero el día de la votación ganó el *no*, por un corto margen de votos. Se especula que el Acuerdo no fue aprobado por varias razones: (i) se trató de un documento político y técnico de más de 200 páginas que pocos colombianos leyeron y entendieron; (ii) se realizó por parte de los opositores a la firma una campaña de *fake news*, afirmando que si se aprobaba Colombia se convertiría en un régimen autoritario como el de Venezuela, y (iii) la realización coincidió con una campaña de desprestigio a la entonces ministra de Educación, Gina Parodi, porque desde el Ministerio inició un proceso de cumplimiento de órdenes derivadas de la Sentencia de Tutela T-478/15 de la Corte Constitucional para la enseñanza de conceptos de género en los colegios con la cartilla “Ambientes escolares libres de discriminación”, que fue rechazada por un amplio sector conservador de colombianos que afirmaban que estas cartillas eran la imposición de una ideología de género, posición que fue respaldada por las iglesias cristianas (Basset, 2018).

Frente a esta situación, se pensó que lo adelantado en la fase política, la firma del Acuerdo, había fracasado, pero para superar esto se recurrió a lo dispuesto en la Sentencia C-379/16, mediante la cual la Corte revisó de manera previa el proyecto de ley estatutaria⁸ con la que se realizó la convocatoria al plebiscito para la paz.

En la mencionada Sentencia, la Corte estableció que la decisión de la población obligaba de manera exclusiva al presidente que había realizado la convocatoria al plebiscito, pero no obligaba a las otras ramas del poder. Por esta razón, la aprobación del Acuerdo Final se realizó por parte del Congreso el 24 de noviembre de 2016, luego de la inclusión de modificaciones concertadas entre el Gobierno y representantes de los grupos que inicialmente se opusieron a diferentes aspectos acordados. En este sentido, el *fast track* inició el 30 de noviembre de 2016, finalizó el día 30 de mayo de 2017 y fue prorrogado hasta el día 30 de noviembre de 2017.

Como parte de las complejidades del proceso de implementación jurídica encontramos que, al momento de expedirse el *fast track*, el ciudadano Iván Duque, entonces senador del partido político Centro Democrático, uno de los más fuertes opositores del Acuerdo, y posteriormente presidente de Colombia en el período 2018-2022, junto a otros ciudadanos, presentó una demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad de este AL con el objetivo de impedir la implementación jurídica del Acuerdo.

La Corte se pronunció sobre esta demanda con la Sentencia C-332/17, mediante la cual declaró la constitucionalidad del PLEP. Es importante anotar que la Corte también se había pronunciado antes sobre una demanda de inconstitucionalidad parcial sobre los artículos 1 y 2 del *fast track*, a través de la Sentencia C-699/16.

Luego de superada la primera fase, relativa a la constitucionalidad del PLEP para la implementación jurídica del Acuerdo, encontramos que bajo la vigencia del *fast track* se expidieron los siguientes cinco (5) AL, que presentamos a continuación, relacionándolos con los puntos del Acuerdo que desarrollaron.

⁸ En Colombia, a través de leyes estatutarias se reglamentan aspectos esenciales de la Constitución, como los mecanismos de participación democrática y otros (art. 241, núm. 8. CP). Por esta razón, antes de ser expedidas pasan a control previo, es decir, sin que se requiera ser demandado, de constitucionalidad por parte de la Corte.

Tabla 1

Actos legislativos expedidos para la implementación jurídica del Acuerdo

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017	
<i>“Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”</i>	CONTENIDO
	<p>Desarrolla los puntos 2, 3, 4, 5 y 6 del Acuerdo.</p> <p>El artículo 1 lo integran 8 capítulos: (i) Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; (ii) Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; (iii) Jurisdicción Especial para la Paz (JEP); (iv) Reparación Integral en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición; (v) extradición; (vi) participación en política; (vii) de las normas aplicables a los miembros de la fuerza pública para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera, y (viii) prevalencia del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.</p>
ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2017	
<i>“Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”</i>	CONTENIDO
	<p>Estableció que los contenidos del Acuerdo que corresponden a temas referentes a derecho internacional humanitario o derechos fundamentales serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas de implementación del Acuerdo. También deroga el artículo 4 del Acto Legislativo 01 de 2016, que hacía referencia, entre otros aspectos, a que el Acuerdo Final ingresaría en estricto sentido al bloque de constitucionalidad para ser tenido en cuenta como parámetro de interpretación durante el período de implementación.</p>
ACTO LEGISLATIVO 03 DE 2017	
<i>“Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”</i>	CONTENIDO
	<p>Desarrolla los puntos 2 y 3 del Acuerdo. A través de esta reforma constitucional, en el artículo 1 se le reconoce la personería jurídica al partido político de las FARC-EP.</p> <p>De igual forma, se establece que en los periodos de 2018-2022 y 2022-2026 le aplicarán unas reglas especiales al partido político de las FARC-EP respecto a la participación en elecciones populares para el Senado de la República, y les otorga 5 curules en el Senado y 5 curules en la Cámara de Representantes, para que durante los periodos de 2018-2022 y 2022-2026, las FARC-EP, como movimiento político, esté representado.</p>

ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2017	
“Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política”	CONTENIDO
	Desarrolla la implementación económica del Acuerdo, con un enfoque especial del punto 1 del Acuerdo. Esta reforma constitucional adiciona 6 párrafos al artículo 361 de la Constitución, referentes a asignación de recursos para financiar proyectos de inversión, reparación integral de víctimas, incentivar la producción, con recursos del Sistema General de Regalías.
ACTO LEGISLATIVO 05 DE 2017	
“Por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado”	CONTENIDO
	Desarrolla el punto 3, adicionando el artículo 22A a la Constitución, con el cual se prohíbe cualquier tipo de financiación, apoyo, colaboración o relación con grupos al margen de la ley para tipificar estas conductas garantía de no repetición del conflicto armado.

Nota. Elaboración propia.

4 Corte Constitucional: reglas para el control judicial sobre el proceso legislativo especial para la paz

En Colombia la revisión constitucional de los AL está sometida a las siguientes reglas: (i) cualquier ciudadano colombiano en ejercicio de un derecho de carácter político, establecido en el artículo 40 núm. 6, puede presentar demandas de inconstitucionalidad en contra de AL reformativos de la Constitución. (ii) La revisión la realiza la Corte Constitucional, que tiene, de acuerdo con el artículo 241 núm. 1, competencia para revisar la reforma solo sobre aspectos relativos al procedimiento. (iii) Debido a que se trata de una revisión de aspectos de procedimiento, la demanda solo puede presentarse, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 242 núm. 2 constitucional, en el término de un año contado a partir de la publicación del respectivo acto.

Por lo anterior, resulta innovador que, para la revisión de AL expedidos para la implementación del Acuerdo, se realizara un *procedimiento automático, único y excepcional* con reglas totalmente distintas a las que acabamos de enumerar para la revisión ordinaria de los AL. Entre las diferencias se encuentra que no se inició con demanda de inconstitucionalidad, sino que, de manera automática a la expedición del AL, la Corte asumió la revisión. Además, se redujeron a la mitad los tiempos para que la Corte realizara la revisión. Sin embargo, es importante indicar que se le dio la posibilidad a los/las ciudadanas de presentar intervenciones en la Corte presentando argumentos sobre la constitucionalidad o no de los AL.

Pasamos ahora a determinar los aspectos que revisó la Corte en los AL 01, 02, 03, 04 y 05 de 2017, expedidos bajo la vigencia del *fast track*, en el que se estableció el PLEP, que incluyó un control de constitucionalidad *excepcional, automático y único* realizado sobre estos AL expedidos para implementar jurídicamente el Acuerdo.

Las características de este proceso de revisión excepcional de constitucionalidad se pueden resumir, según lo dispuesto en el *fast track*, en:

Tabla 2

CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS ACTOS LEGISLATIVOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO	
Jurisdiccional	Ejercido por la Corte Constitucional.
Automático	Se activó con la entrada en vigor del <i>fast track</i> .
Procedimental	Revisión de vicios de procedimiento en la formación del AL.
Único	Se concretó en una decisión que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta.
Participativo	Los ciudadanos tuvieron la oportunidad de intervenir.
Abreviado	Los términos se redujeron en una tercera parte.
Posterior	Se realizó con posterioridad a la entrada en vigor del acto.

Nota. Cuadro tomado de la Sentencia C-020/18. Información: AL 01 de 2016, artículo 1; CP, artículo 153; sentencias C-630 y 647 de 2017.

Los aspectos que revisó la Corte abarcaron requisitos formales, sustanciales y de competencia. En el siguiente cuadro presentamos los requisitos formales.

Tabla 3

REQUISITOS FORMALES DEL PLEP, PREVISTOS EN EL <i>FAST TRACK</i> , PARA EL TRÁMITE Y LA APROBACIÓN DE ACTOS LEGISLATIVOS
Trámite preferencial
Título
Trámite en una sola vuelta de cuatro debates
Lapso de 8 días entre debates de una y otra cámara
Aprobación por mayoría absoluta de los miembros de las cámaras del Congreso
Posibilidad de tramitarse en sesiones extraordinarias
Decisión en su totalidad, en las plenarios y en las comisiones, con una sola votación
Control automático, excepcional y único de constitucionalidad por parte de la Corte

Nota. Cuadro tomado de la Sentencia C-020/18. Información: AL 01 de 2016, *fast track*, artículo 1.

Los requisitos sustanciales y de competencia para la aprobación de los AL, se pueden resumir en:

Requisitos sustanciales

De acuerdo a la Sentencia C-332/17, mediante la cual la Corte se pronunció sobre una de las demandas de inconstitucionalidad del *fast track*, en la tramitación de las reformas constitucionales para la implementación del Acuerdo se debían tener en cuenta los principios de *consecutividad e identidad flexible*; además, la Corte, en la misma Sentencia, declaró la inexequibilidad⁹ de que las modificaciones incluidas al Acuerdo por parte del Congreso contaran con el aval del Gobierno, bajo el argumento de defensa del principio de separación de poderes y, como lo propusimos en respuesta a la hipótesis de nuestro artículo, salvaguardando la democracia constitucional.

El *principio de consecutividad* se refiere a que el tema o la materia a la que hace referencia la propuesta de reforma necesariamente debía estar presente a lo largo de los debates reglamentarios previstos en la Constitución. Es decir, no se podían debatir temas diferentes a los que se incluyeron en la iniciativa de reforma;

⁹ En Colombia, cuando un acto jurídico, AL, ley, decreto, se revisa en su constitucionalidad por la Corte Constitucional, si se encuentra que está de acuerdo con la Constitución se declara su exequibilidad para confirmar que es un acto constitucional. Si no está de acuerdo con la Constitución, se declara su inexequibilidad, que expresa que va en contra del contenido de la Constitución.

por otra parte, el *principio de identidad flexible* se refiere a la habilitación del Congreso para introducir cambios, adiciones, modificaciones o supresiones a los proyectos de AL. En otras palabras, se estableció que se podían realizar estos cambios, siempre y cuando respondieran al contenido temático del que trata la iniciativa de reforma (Sentencia C-702/99).¹⁰

Requisitos de competencia

Estos requisitos se refieren a los principios de: (i) *Temporalidad*, es decir, al deber de expedir las reformas constitucionales durante la vigencia del *fast track*. (ii) *Habilitación competencial*, que tuvo que ver con que la iniciativa de reforma fuera presentada de manera exclusiva por el Gobierno nacional. (iii) *Conexidad material*: se estableció que las reformas constitucionales propuestas debían regular materias con conexión clara, estrecha y directa con el Acuerdo. Y, finalmente, (iv) el principio de *conexidad teleológica*, que hizo referencia a que las reformas debían tener como propósito facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo.¹¹

5 Análisis del control judicial de constitucionalidad a los actos legislativos expedidos para implementar jurídicamente el Acuerdo

Relacionamos a continuación un análisis de cada uno de los AL expedidos, bajo la vigencia del *fast track*, para la implementación del Acuerdo. Metodológicamente presentaremos el análisis de acuerdo con los requisitos que describimos en el acápite anterior.

5.1 AL 01 de 2017, revisado con Sentencia C-674 de 2017

La Sentencia C-674 del 14 de noviembre de 2017 es el resultado del control de constitucionalidad al AL 01/17 “por medio del cual se crea un título transitorio de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”. Este AL desarrolló los siguientes puntos del Acuerdo: (2) participación política; (3) fin del conflicto; (4) solución al problema de las drogas ilícitas; (5) acuerdo sobre las víctimas del conflicto, y (6) implementación, verificación y refrendación.

Este AL se refiere a los siguientes temas: (i) Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; (ii) Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; (iii) Jurisdicción Especial para la Paz (JEP); (iv) Reparación Integral en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición; (v) extradición; (vi) participación en política; (vii) de las normas aplicables a los miembros de la fuerza pública para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera, y (viii) prevalencia del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Además de lo anterior, habilita a la JEP para determinar los criterios de priorización de la acción penal en los asuntos que sean de su competencia. Y, por último, elimina la restricción de no participación en política de quienes hayan sido condenados por delitos de lesa humanidad.

La revisión de constitucionalidad que realizó la Corte sobre este AL estuvo dividida en dos partes. En la primera, se abordaron aspectos referentes a requisitos formales en la expedición del AL y, en la segunda, se realiza un juicio de sustitución de la Constitución, que es una metodología que ha desarrollado la Corte para establecer si el contenido del AL sustituye o modifica la Constitución, teniendo en cuenta que la reforma constitucional la realiza el Congreso, como poder constituyente derivado, y que, de acuerdo al artículo 374 de la Constitución, el Congreso puede reformar, mas no sustituir, el texto constitucional. Se considera sustitución de la Constitución, de acuerdo con los precedentes de la Corte, y específicamente con la aplicación del juicio de sustitución, cuando el Congreso cambia un elemento esencial de la Constitución.

¹⁰ Corte Constitucional. [Sentencia C-702/99](#). Magistrado ponente: Fabio Morón Díaz.

¹¹ *Ibidem*.

Con relación a los requisitos formales, la Corte revisó los aspectos que describimos en la Tabla 3 y concluyó que:

El proyecto que dio origen al Acto Legislativo 01 de 2017 cumplió de manera satisfactoria con la totalidad de los requisitos básicos de forma previstos en la Constitución, en el Acto Legislativo 01 de 2016 y en el reglamento del Congreso para una iniciativa de esta naturaleza.¹²

Sobre los requisitos sustanciales, la Corte procedió a realizar la verificación de los principios de *identidad flexible y consecutividad*, estableció que fueron cumplidos y consideró que tenían un estrecho vínculo con el principio de *transparencia* que rige el desarrollo de la función pública. Por otra parte, declaró cumplidos los requisitos de competencia relativos a los criterios de habilitación temporal y competencial, conexidad material y teleológica, señalando que todos los artículos facilitan y aseguran la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo.

En la segunda parte, la Corte se propuso establecer si el contenido del AL 01 de 2017 sustituyó la Constitución y enfocó su estudio en determinar si el constituyente secundario se desbordó en el ejercicio de sus competencias reformativas al suprimir, eliminar o sustituir alguno de los componentes esenciales del ordenamiento jurídico superior. Es importante mencionar esta parte del examen constitucional, debido a que de esta sección se desprenden los argumentos por los cuales posteriormente se declara la inconstitucionalidad de algunos apartes normativos de este AL.

En el juicio de sustitución,¹³ la Corte analiza los principios que se refieren a la supremacía constitucional; el principio de separación de poderes y el principio de independencia judicial. A su juicio el cambio en la arquitectura institucional del Estado que introdujo el AL 01/17 no anula los principios que irradian la configuración del Estado. La creación de organismos para operar los instrumentos de verdad, justicia, reparación y no repetición se explica, según la Corte, por las particularidades del escenario transicional y cumple una función determinante y decisiva dentro del proceso de paz, teniendo en cuenta la desconfianza de los actores armados en la institucionalidad y en materias como la reparación a las víctimas o la impartición de justicia.

Sin embargo, pese a lo mencionado anteriormente, la Corte consideró que otros aspectos sí podrían implicar la supresión parcial del sistema de frenos y contrapesos al poder, como: (i) el sistema de selección y revisión de la acción de tutela; (ii) la intervención de la procuraduría en la Jurisdicción Especial para la Paz; (iii) el régimen disciplinario de los miembros de la Jurisdicción Especial para la Paz, y (iv) el esquema de resolución de conflictos de competencias, porque contrarían el principio de separación de poderes, ya que prevé la intervención de la JEP en la definición de un conflicto de competencias en el que ella misma se encuentra involucrada; además, por la composición paritaria de las salas que resuelven controversias y por el esquema de mayorías escogido, se confiere poder a la JEP de decidir en las referidas controversias, y se establece una regla de preferencia en favor de dicha instancia. Por consiguiente, la Corte establece que la resolución de conflictos de competencia se debe sujetar al régimen general establecido en la Constitución.

Por otra parte, la Corte consideró que el modelo de intervención de la Procuraduría General de la Nación en los trámites que se surten en la JEP debilitaba el sistema de frenos y contrapesos, ya que condiciona la intervención de este organismo en los trámites que se surten en la JEP, reforma que introduce una limitación desproporcionada a los principios, valores y derechos a los que atiende la intervención de la Procuraduría en los procesos jurisdiccionales, especialmente en lo que toca a los derechos de las víctimas. Afirma, además, que el esquema de control disciplinario de los miembros de la JEP también suprime el sistema de controles interorgánicos, ya que según esta norma la función disciplinaria radica en los propios magistrados de la dicha

12 Corte Constitucional. Sentencia C-674 de 2017. Magistrado ponente: Luis Guerrero Pérez.

13 A partir del año 2003, la Corte Constitucional elaboró una teoría denominada “Sustitución de la Constitución”, que se refiere al juicio de sustitución. De forma específica, la teoría consiste en establecer si la Corte puede limitar el poder de reforma de la Constitución. La génesis se encuentra en la Sentencia C-551 de 2003, que efectuó el control de constitucionalidad de la Ley 769 de 2003 “por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional”. En esta Sentencia, la Corte extiende la cobertura de la función constitucional al análisis de vicios por competencia, argumentando que la competencia es un presupuesto ineludible del procedimiento, ya que este último se vicia si el acto jurídico lo expide un órgano que no tiene competencia para ello (Ayerbe Martínez, 2016).

instancia jurisdiccional, con lo cual se convierte en una herramienta ilegítima de control de las mayorías que impide a los jueces disidentes y minoritarios ejercer su rol natural, por la amenaza, de origen institucional, de la imposición de una sanción que es determinada por sus propios pares.

Como se lee, la Corte, aplicando el juicio de sustitución en la revisión de aspectos de competencia, con la declaratoria de inconstitucionalidad de los aspectos que describimos, salvaguardó el principio de independencia judicial y separación de poderes, propios de la democracia constitucional.

5.2 AL 02 de 2017, revisado con Sentencia C-630 de 2017

La Sentencia C-630 del 11 de octubre de 2017 es el resultado del control de constitucionalidad del AL 02 de 2017 “por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

Este AL incorpora un artículo transitorio en el cual se indica que los contenidos del Acuerdo que correspondan a temas referentes a derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas de implementación de este.

El estudio de constitucionalidad que realizó la Corte se fundamentó en el análisis respecto al cumplimiento de los requisitos formales del PLEP.

En cuanto a los requisitos formales, la Corte verificó que la iniciativa fue presentada por el ministro del Interior. El trámite del proyecto de AL se llevó a cabo en sesiones extraordinarias; fue aprobado por mayorías absolutas; la votación fue en bloque, nominal y pública. Referente al lapso de 8 días de debate entre una cámara y otra, transcurrieron 8 días y el proyecto de reforma tuvo un trámite preferente en ambas cámaras.

Sobre los requisitos sustanciales que se refieren a los principios de consecutividad e identidad flexible, la Corte avala su cumplimiento en razón a que el AL hace parte de lo establecido en el Acuerdo y guarda estrecha relación con lo pactado.

En cuanto a los criterios de habilitación temporal, competencial, conexidad material y teleológica la Corte concluyó que se cumplieron plenamente.

Aplicando el juicio de sustitución, la Corte concluyó que el contenido de este AL no sustituyó los principios democrático y de legalidad, porque el ordenamiento jurídico sigue siendo referente obligado de la actuación de los poderes públicos; tampoco suprimió la separación de poderes, porque la competencia legislativa se mantiene en cabeza del Congreso y estableció condiciones de colaboración armónica para la implementación integral y de buena fe del Acuerdo en cuanto política de Estado; por último, tampoco sustituye el principio de supremacía de la Constitución sino que lo reitera, ya que dispone que el parámetro de constitucionalidad para la implementación normativa del Acuerdo y de la actuación de los poderes públicos es la propia Constitución.

5.3 AL 03 de 2017, revisado con Sentencia C-027 de 2018

La sentencia C-027 del 18 de abril de 2018 es el resultado del control de constitucionalidad del AL 03/17 “por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, el cual desarrolla los puntos del Acuerdo: (2) participación política: apertura democrática para construir la paz y (3) fin del conflicto.

El artículo 1 de este AL le reconoce la personería jurídica al partido político de las FARC-EP. Por su parte, el artículo 2 establece que en los periodos de 2018-2022 y 2022-2026 le aplicarán unas reglas especiales a ese partido respecto a la participación en elecciones populares para el Senado, y les otorga 5 curules en esta cámara del Congreso y 5 curules en la Cámara de Representantes, para que durante los periodos de 2018-2022 y 2022-2026, las FARC-EP como movimiento político esté representado.

El estudio de constitucionalidad que realizó la Corte se fundamentó en el análisis de los requisitos formales del PLEP, observancia de los principios de consecutividad e identidad flexible, cumplimiento de los requisitos de competencia, así mismo realizó el juicio de sustitución de la Constitución, para finalmente proferir la decisión.

En cuanto a los requisitos formales, igual que en el AL anteriormente analizado, la Corte concluyó que fueron cumplidos.

Sobre los requisitos sustanciales, que se refieren al principio de *identidad flexible* y al principio de *consecutividad*, la Corte consideró que en los debates legislativos se realizaron modificaciones al texto originalmente presentado, tales como (i) la omisión en la incorporación en el título del proyecto de reforma la palabra *parcialmente*, cuestión que fue corregida; (ii) se adicionó el numeral 6 del artículo transitorio 1, con la finalidad de permitir al partido de las FARC-EP la designación de un delegado ante el Consejo Nacional Electoral, de manera transitoria y hasta el 20 de julio de 2016; (iii) se modificó la redacción del numeral 1 de los artículos transitorios 2 y 3 del proyecto de AL, con el objetivo de permitir a todos los partidos y movimientos políticos inscribir para las elecciones del 2018 y 2022, en el Senado y en la Cámara, listas únicas de candidatos propios o en coalición.

Sin embargo, la Sala Plena concluyó que cada una de las modificaciones y adiciones realizadas contaron con el aval del Gobierno. Por esto, la Corte consideró que el AL resultó concordante con la Constitución y cumplió con los presupuestos establecidos en el *fast track*.

En cuanto a los criterios de habilitación temporal, competencial, conexidad material y teleológica la Corte concluyó que fueron observados en su totalidad.

Finalmente, con la aplicación del juicio de sustitución a la Constitución, la Corte se ocupó de analizar si la concesión de garantías de reincorporación a la vida política en el marco de la justicia transicional sustituyó algún pilar de la Constitución.

Luego de análisis, la Corte concluyó que las medidas tomadas para asegurar la reincorporación a la vida política de las FARC-EP y el fin del conflicto no sustituyeron el orden constitucional, toda vez que el trato diferente atendió a las particularidades del proceso de paz y con ello de la justicia transicional. La organización política que surge como producto del Acuerdo amerita medidas excepcionales para garantizar su efectiva incorporación política por tres 3 razones.

En la primera, argumenta que esto no repercute de manera alguna en los derechos políticos de los ciudadanos, ya que no se sustituye la participación ciudadana ni los efectos de su expresión en el voto, al no variarse ni restringirse la posibilidad de seguir eligiendo a sus representantes en el Congreso mediante la decisión en las urnas. En la segunda, afirma que no se limitan los derechos políticos y civiles de los otros partidos o movimientos políticos, y que estos continuarán ejerciendo su derecho de participación, al no suprimirse de manera alguna la posibilidad de optar en condiciones de igualdad por las curules ordinarias tanto de Senado como Cámara. En ese sentido, las 5 curules son adicionales a las ya establecidas, con lo cual permanece incólume el principio de proporcionalidad de la representación. Finalmente, señala la Corte que esta medida se adopta en un contexto de transición, tiene una limitación en el tiempo y es tomada como un reconocimiento a la desmovilización y dejación de armas, requisito *sine qua non* para el reconocimiento de personería jurídica y participación política fundamentada en el Acuerdo.

Realizada la revisión de constitucionalidad, la Corte declara la exequibilidad de este AL.

5.4 AL 04 de 2017, revisado con Sentencia C-020 de 2018

La Sentencia C-020 del 4 de abril de 2018 es el resultado del control de constitucionalidad del AL 04/17 “por medio del cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política”, el cual desarrolla los siguientes puntos del Acuerdo: (1) hacía un nuevo campo colombiano: reforma rural integral y (6) implementación, verificación y refrendación.

Con esta reforma se adicionaron 6 párrafos al artículo 361 de la Constitución, referentes a asignación de recursos para financiar proyectos de inversión, reparación integral de víctimas, con recursos que reciben las entidades territoriales del Sistema General de Regalías.

El estudio de constitucionalidad que realizó la Corte, al igual que frente a los otros AL, se fundamentó en el análisis respecto al cumplimiento de los requisitos formales del PLEP, observancia de los principios de consecutividad e identidad flexible. De igual forma, realizó el juicio de sustitución de la Constitución, para finalmente proferir la decisión.

En cuanto a los requisitos formales, la Corte verificó su cumplimiento. Sobre los principios de consecutividad e identidad flexible, para la Corte, durante todos los debates, el Congreso conservó el eje temático general de la iniciativa sin alteración alguna. Es decir, se mantuvo el objetivo final de reformar el Sistema General de Regalías para destinar recursos económicos para la financiación de proyectos de inversión en la implementación del Acuerdo. En cuanto a los ejes temáticos específicos que desarrolla cada artículo del AL, la Corte concluyó que las modificaciones realizadas a lo largo del debate tenían relación de conexidad clara y específica con el objeto del proyecto y se refirieron a temas conocidos y debatidos desde el inicio del trámite.

En cuanto a los criterios de habilitación temporal, competencial, conexidad material y teleológica, la Corte verificó su cumplimiento, ya que el AL tuvo un vínculo claro, estrecho y directo con el Acuerdo orientado a facilitar y asegurar su desarrollo normativo y la implementación de este. Adicional a esto, la Corte señaló que la conexidad teleológica se puede explicar también en relación con el principio de estabilidad de los compromisos contenidos en el Acuerdo. En este sentido, constató que los principales ajustes a la distribución de las regalías para la financiación de la implementación de los acuerdos resultan aplicables durante los veinte años siguientes a la entrada en vigor del AL 04 de 2017.

Aplicando el juicio de sustitución, la Corte expresa que la reforma al régimen de regalías no sustituyó la Constitución en tanto que el propósito de la modificación fue el de corregir las inequidades del régimen anterior de distribución y administración de las regalías, que son recursos del Estado, y evitar la incorrecta utilización y en algunos casos despilfarro de los mismos, enmarcada en objetivos constitucionales como la equidad y la prosperidad general, y para ello lo que hizo el Congreso fue redistribuir los recursos que tiene como fuente el Sistema General de Regalías.

La decisión de la Corte sobre este AL fue la declaratoria de exequibilidad.

5.5 AL 05 de 2017, revisado con Sentencia C-076 de 2018

La Sentencia C-076 del 25 de julio de 2018 es el resultado del control de constitucionalidad del AL 05/17 “por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado”. Y desarrolla los puntos del Acuerdo: (3) fin del conflicto y (6) implementación, verificación y refrendación.

Esta reforma constitucional, declarada exequible por parte de la Corte, tuvo como objetivo garantizar la no repetición del conflicto y contribuir a asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado y, en particular, de la fuerza pública, prohibiendo la creación, promoción, financiación, encubrimiento, favorecimiento, etc. de grupos civiles armados con fines ilegales.

El estudio de constitucionalidad se fundamentó en el análisis respecto al cumplimiento de los requisitos formales del PLEP, la observancia de los principios de consecutividad e identidad flexible, el cumplimiento de los requisitos de competencia, para finalmente proferir la decisión de exequibilidad por el cumplimiento de todos los requisitos formales, sustanciales y de competencia.

Lo particular de la revisión de este AL frente a los otros cuatro es que fue la única en la que la Corte, alegando que el AL no constituía reforma ni adición a la Constitución, sino afirmación del principio del monopolio exclusivo y legítimo de las armas en manos del Estado, no aplicó la metodología del juicio de sustitución (Molinares, 2022).

Para la Corte, la adición del artículo 22A no modificó ni sustituyó la Constitución, debido a que no alteró ninguno de los ejes que estructuran el eje constitucional colombiano. La Corte sostuvo que el adicionado cumplió la función de elevar y reafirmar a nivel constitucional la prohibición de conformar grupos al margen de la ley para lograr el fin del conflicto y a contribuir para que este no se repita.

En este sentido, para la Corte, esta reforma constitucional no condujo a la configuración de un nuevo modelo de Estado, sino que reafirmó aquel modelo trazado por el Constituyente de 1991, donde se dio continuidad a la filosofía de la Constitución que se refiere al monopolio legítimo de la fuerza exclusiva del Estado, afianzando aún más la función programática de este para la consecución del orden público y la paz.

6 Conclusiones

La implementación jurídica del Acuerdo solo pudo realizarse con la necesaria intervención de la Corte, en distintos momentos que fueron desde la revisión de constitucionalidad de la ley mediante la cual el expresidente Juan Manuel Santos convocó a un plebiscito para refrendar lo acordado hasta la expedición de cinco reformas constitucionales con las que se implementaron jurídicamente los seis puntos del Acuerdo.

En todo el proceso, la Corte revisó la constitucionalidad de los actos jurídicos que soportaron la negociación de la paz, salvaguardando el Estado de derecho y permitiendo encontrar salidas jurídicas a desafíos constitucionales actuales, como la no aprobación del plebiscito para la paz, debido a que, en la revisión de la ley mediante la cual se convocó, la Corte especificó que la decisión de la población solo era vinculante para el Gobierno, no para el Congreso, que, efectivamente, luego de una renegociación de lo acordado, aprobó el nuevo Acuerdo Final para la Paz.

Después de la negociación política realizada por el Gobierno, la implementación jurídica se realizó por parte del Congreso bajo unas reglas claras establecidas, también, a través de una reforma constitucional previa conocida como *fast track*, mediante la cual se estableció un procedimiento legislativo especial para la paz. Esta reforma también fue revisada por parte de la Corte. En esta revisión, la Corte declaró aspectos exequibles y aspectos inexecutable que dieron lugar a mantener el principio de separación de poderes.

Entre los aspectos que dan cuenta de la salvaguarda de la democracia constitucional y del principio de separación de poderes se encuentra la declaratoria de inexecutable de la regla que establecía que el Congreso no podía incluir modificaciones a las propuestas de reformas que, por iniciativa exclusiva, presentara el Gobierno. La Corte señaló de manera expresa que el Congreso sí podía modificar las propuestas de implementación presentadas por el Gobierno, siempre y cuando cumplieran con el principio de unidad material, es decir, tuvieran clara y expresa relación con lo acordado políticamente.

Iniciado el proceso de implementación jurídica, la Corte realizó una revisión excepcional, automática y única sobre las cinco reformas constitucionales, verificando el cumplimiento de requisitos formales, sustanciales y de competencia establecidos en el PLEP. En varias de estas reformas declaró aspectos inconstitucionales, aplicando el juicio de sustitución de la Constitución bajo el argumento de que se sustituían elementos esenciales como el principio de independencia judicial y separación de poderes.

Con las reglas de derecho procesal constitucional establecidas y verificadas por la Corte, en el proceso de implementación jurídica del Acuerdo para la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia se evidencia que la democracia en este país se construye no solo desde la deliberación democrática en sede del Congreso. De ella también hace parte el juez constitucional que, en su función constitucional de garantizar los derechos fundamentales, intervino como máxima garantía para las víctimas y victimarios del reconocimiento, garantía y protección de sus derechos en un escenario de construcción de paz.

Independientemente de la forma como se ejecuten las reformas constitucionales introducidas en la Constitución, la revisión judicial de las mismas representa la materialización de la necesidad de preservar el equilibrio y la separación de poderes en un Estado históricamente confrontado y asediado por múltiples formas de violencia, incluida la violencia institucional, que es sobre la cual se generan mayores desconfianzas por parte de las víctimas y de los victimarios que se comprometen a la construcción de paz con su desmovilización.

El control realizado por la Corte a los AL reviste especial importancia porque pone en evidencia que, en el proceso de construcción de paz en Colombia, las revisiones de constitucionalidad fueron realizadas de manera imparcial y transparente, dando lugar a la materialización del sistema de pesos y contrapesos necesarios en una democracia constitucional.

7 Referencias

- Acosta-López, Juana Inés, y Espitia-Murcia, Cindy. (2017). Pasado, presente y futuro de la justicia transicional en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 15(30), 9-40. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.il15-30.ppfj>
- Arboleda Ramírez, Paulo Bernardo. (2013). La violencia política en Colombia: justicia transicional en el marco del proceso de paz entre el Gobierno Santos y las FARC-EP. *Revista Prolegómenos. Derechos y valores*, 16(32), 49-68. <https://doi.org/10.18359/dere.754>
- Ayerbe Martínez, Nayra Yicela. (2016). *Teoría de la sustitución de la Constitución aplicada por la corte constitucional: Una nueva modalidad de control a las reformas de la carta política*. Universidad Santo Tomás. <https://doi.org/10.15332/tg.mae.2016.00260>
- Basset, Yann. (2018). Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia. *Estudios Políticos*, 52. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a12>
- Cajas Sarria, Mario. (2008). *El control judicial a la reforma constitucional. Colombia, 1910-2017*. Universidad Icesi. [Colección Exploraciones, núm. 4].
- Ferrajoli, Luigi. (2008). *Democracia y garantismo*. Trotta.
- Gargarella, Roberto. (2014). *Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*. Siglo veintiuno editores.
- Hernández García de Velazco, Judith J., Cerpa Muñoz, Andreína, y Molina Martínez, Olga María. (2020). Marco jurídico de la paz en Colombia. Una revisión sistemática y crítica. *Revista Justicia*, 25(38), 242-252. <https://doi.org/10.17081/just.25.38.4485>
- Insignares, Silvana, y Molinares Hassan, Viridiana. (2020). Democracia y economía: un análisis desde casos sobre protección judicial de derechos humanos frente a la actividad de explotación minera en Colombia. En *Implementación normativa del tratado de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos. ¿Potestad o imposición?* (pp. 19-50). Editorial Universidad del Norte; Tirant lo Blanch.
- Martínez Dalmau, Rubén. (2018). [¿Han funcionado las Constituciones del nuevo constitucionalismo latinoamericano?](#) *Derecho & Sociedad*, 51, 191-205.
- Molinares Hassan, Viridiana. (2013). Guerra irregular y Constitución: garantismo judicial de la Corte Constitucional colombiana. *Cuestiones constitucionales: revista mexicana de derecho constitucional*, 29, 245-283. [https://doi.org/10.1016/s1405-9193\(13\)71295-2](https://doi.org/10.1016/s1405-9193(13)71295-2)
- Molinares Hassan, Viridiana. (2014). [Reconceptualización del derecho a la libertad y seguridad personal: Análisis de la sentencia T-719/2003](#). *Revista de Derecho*, 41, 172-210.
- Molinares Hassan, Viridiana. (2022). ¿Se puede prohibir lo prohibido? Valor simbólico de la revisión judicial de las reformas constitucionales para la construcción de paz en Colombia. *Revista Estudios de Derecho*, 79(173). <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v79n173a02>
- Ramírez Cleves, Gonzalo A. (2009). *Límites a la reforma constitucional en Colombia. El concepto de Constitución como fundamento de la restricción*. Universidad Externado de Colombia.
- Romero Páez, Nicolás Augusto. (2012). [La doctrina del estado de cosas inconstitucional en Colombia: Novedades del neoconstitucionalismo y la "inconstitucionalidad de la realidad"](#). *Derecho Público Iberoamericano*, 1, 243-264.

- Quinche Ramírez, Manuel F. (2022). *La acción de tutela. El amparo en Colombia* (4ª ed.). Editorial Temis.
- Trejos, Luis Fernando. (2015). *Un actor no estatal en el escenario internacional. El caso de las FARC-EP (1966-2010)*. Editorial Universidad del Norte; Grupo Editorial Ibáñez.
- Uprimny Yepes, Rodrigo, y Güiza Gómez, Diana Isabel. (s. d.). [Comentarios al proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado](#). Dejusticia: derecho, justicia, sociedad.
- Vargas Velásquez, Alejo (ed). (2019). *¿Cómo se logró el acuerdo de paz con las Farc? Reconstrucción metodológica. Memorias del seminario internacional*. Universidad Nacional de Colombia.

Documentos

- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). [Informe Basta ya. Colombia: memorias de guerra y dignidad](#).
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2022). [Hay futuro si hay verdad. Informe final](#).
- Gobierno nacional y FARC-EP. (2016). [Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera](#).
- Instituto de estudios para el desarrollo y la paz (INDEPAZ). (2023). [Líderes sociales, defensores de DDHH y firmantes del acuerdo asesinados en 2023](#).

[Jurisdicción Especial para la Paz](#).

[Unidad Nacional para víctimas de desaparición forzada](#).

Actos legislativos

[Acto Legislativo 01 de 2017](#)

[Acto Legislativo 02 de 2017](#)

[Acto Legislativo 03 de 2017](#)

[Acto Legislativo 04 de 2017](#)

[Acto Legislativo 05 de 2017](#)

Jurisprudencia

- Corte Constitucional, [Sentencia SU 020/22](#). Magistrada ponente: Cristina Pardo Schlesinger.
- Corte Constitucional, [Sentencia C-379/16](#). Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional, [Sentencia C-332/17](#). Magistrado ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo.
- Corte Constitucional, [Sentencia C-699/16](#). Magistrada ponente: María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional, [Sentencia C-630/17](#). Magistrados ponentes: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.
- Corte Constitucional, [Sentencia C-247/17](#). Magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo.
- Corte Constitucional, [Sentencia C-674/17](#). Magistrado ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.
- Corte Constitucional, [Sentencia C-020/18](#). Magistrado ponente: Carlos Bernal Pulido.
- Corte Constitucional. [Sentencia C-702/99](#). Magistrado ponente: Fabio Morón Díaz.