

Ambos textos remiten, explícita o implícitamente, el uno al otro

Una paz constitucional y una Constitución en paz

Tanto el plebiscito como el acto legislativo integran un sistema normativo y deben interpretarse en forma integrada y no de manera desarticulada.

RODRIGO UPRIMNY YEPES*

DIANA ISABEL GÚIZA GÓMEZ*

Especial para AMBITO JURÍDICO



FOTO: Presidencia de la República

El llamado Plebiscito para la Paz (PPP) y el Acto Legislativo que estableció el "procedimiento legislativo especial" para incorporar el acuerdo de paz e implementarlo

en forma rápida (ALPP) han sido atacados por quienes consideran que esas dos reformas son una inaceptable concesión a las Farc, que le otorgan a la Mesa de Conversaciones de La Habana funciones constituyentes, por lo cual son un "golpe de Estado permanente" y una "solución extraconstitucional".

No lo creemos así, pues esos dos cuerpos normativos, si son interpretados sistemática y armónicamente, como debe ser, establecen un mecanismo jurídico para reafirmar, incluir e implementar el acuerdo de paz, que es original y creativo, pero perfectamente compatible con la Constitución. Son, pues, dispositivos para lograr una paz que sea constitucional y, por esa misma vía, aclimatar la paz dentro de la Constitución, esto es, lograr una Constitución en paz.

Un punto metodológico fundamental es, entonces, que estos dos cuerpos normativos (el PPP y el ALPP) forman un sistema normativo y deben interpretarse en forma integrada y no de manera desarticulada, no solo por cuanto el Congreso, al aprobarlos, los consideró dispositivos complementarios, sino, además, porque ambos textos remiten, explícita o implícitamente, el uno al otro.

Así, conforme al ALPP, para que el acuerdo de paz, una vez firmado por las partes, se convierta en una norma jurídica y pueda ser implementado, debe cumplir con dos requisitos a nivel interno: primero, debe lograr la aprobación popular en las urnas, lo que, por supuesto, deberá surtirse por medio del PPP, que es hoy objeto de revisión por la Corte Constitucional. Y segundo, el acuerdo de paz debe adoptarse como norma por medio de un procedimiento especial, que incluye a las tres ramas del Poder Público y que se encuentra regulado en el ALPP.

Esto significa que la incorporación del acuerdo al ordenamiento y su implementación combina procedimientos tanto de democracia participativa como representativa, así como mecanismos de control constitucional, por lo cual difícilmente puede ser calificado de "golpe constitucional". Veámoslo.

Derecho a la paz

La ratificación democrática del acuerdo de paz desarrolla los postulados del principio democrático y del derecho a la paz, por cuanto deja en manos del pueblo colombiano una decisión de especial trascendencia para la democracia, como lo es la aprobación o rechazo del acuerdo de paz alcanzado en La Habana. Con miras a esos fines, el PPP se rige por unas reglas especiales distintas a las estipuladas para el plebiscito ordinario consagrado en la Constitución y en las leyes estatutarias de participación ciudadana (L. 134/94 y L. 1757/15).

De acuerdo con el PPP, se entenderá que la ciudadanía

"... los dilemas de los procesos de paz no logran resolverse en su totalidad con las formas ordinarias del Derecho, por lo cual son necesarios mecanismos especiales..."

aprueba este plebiscito en caso de que la "votación por el sí obtenga una cantidad de votos mayor al 13 % del censo electoral vigente y supere los votos depositados por el no". Y, como lo explicó en detalle uno de autores de este escrito en un artículo en *La Silla Vacía* (Ver Rodrigo Uprimny, *Umbral, plebiscito y paz*, en *La Silla Vacía*, 5 de diciembre del 2015), ese establecimiento de un umbral aprobatorio (en vez de uno de participación, como el que actualmente existe para los otros plebiscitos) no es una artimaña tramposa, sino una forma razonable de buscar que en un pronunciamiento ciudadano de tanta trascendencia los colombianos expresemos en forma explícita nuestra opinión favorable o desfavorable frente al acuerdo de paz.

Esa decisión tomada en las urnas tiene efectos concretos no solo en el plano político, al otorgar legitimidad democrática al proceso de paz, sino, además, en el plano jurídico frente a la inclusión e implementación del

acuerdo. Según el PPP, la decisión adoptada en el plebiscito "tendrá un carácter vinculante para efectos del desarrollo constitucional y legal" del acuerdo de paz. Ahora bien, ¿en qué consiste ese carácter vinculante de la votación del plebiscito? En este punto entran los mecanismos de inclusión e implementación del acuerdo de paz previstos en el ALPP, pues es razonable entender que el PPP remite al ALPP, en la misma forma en que el ALPP remite al PPP.

El ALPP abarca medidas especiales para la inclusión del acuerdo al ordenamiento colombiano y su implementación. Respecto a lo primero, el artículo 4º dispone que el acuerdo de paz será firmado como acuerdo especial humanitario de aquellos previstos en el artículo 3º común de los Convenios de Ginebra y será adoptado internamente por el Congreso de la República, por medio de una ley aprobatoria, para lo que se seguirá un trámite legislativo expedito, y tendrá control constitucional único y automático. Con esa ley, el acuerdo de paz ingresará al bloque de constitucionalidad como "parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas" que lo implementen.

Instrumentos especiales

En relación con la implementación, el ALPP contiene tres instrumentos jurídicos especiales: (i) un procedimiento legislativo especial para la implementación del acuerdo de paz, que permite al Congreso aprobar leyes estatutarias y reformas constitucionales, en forma abreviada, pero con las mismas mayorías previstas hoy en la Constitución; (ii) las facultades presidenciales para expedir los decretos con fuerza de ley necesarios para facilitar y asegurar la implementación del acuerdo; y (iii) un control automático por la Corte Constitucional de todas las leyes, reformas constitucionales y decretos con fuerza de ley aprobados.

Este conjunto de medidas—de inclusión e implementación—se activan luego de referendado popularmente el acuerdo de paz, ya que así lo establece el artículo 5º del ALPP. Aquí radica entonces el carácter vinculante de la referen-



FOTO: Ministerio Asesía.C

dación: la decisión ciudadana es vinculante, en la medida en que autoriza o no la incorporación e implementación del acuerdo de paz. Si el pronunciamiento es positivo, lo que ocurre si la mayoría de los participantes vota a favor del acuerdo y estos votos favorables superan el umbral, se entiende que el pueblo ha autorizado el ingreso al orden jurídico e implementación del acuerdo de paz, pues aquel pronunciamiento ciudadano constituye un respaldo para que las autoridades públi-

"... la incorporación del acuerdo al ordenamiento y su implementación combina procedimientos tanto de democracia participativa como representativa..."

cas puedan utilizar los procedimientos especiales previstos en el ALPP para incorporar el acuerdo de paz en el ordenamiento jurídico e implementarlo con mecanismos expeditos y específicos.

Resulta claro, entonces, que los dispositivos de referendación e inclusión jurídica del acuerdo de paz previstos en el PPP y en el ALPP para nada representan una "solución extraconstitucional" o un triunfo de las guerrillas sobre la Constitución. Estos mecanismos tampoco le otorgan a la Mesa de La Habana facultades constituyentes ni legislativas. Si

así fuera, la implementación del acuerdo de paz no quedaría sujeta a su ratificación popular y a su adopción por el Congreso, su revisión por la Corte Constitucional y su sanción por el Presidente de la República.

Ahora bien, hay quienes cuestionan que se hayan adoptado nuevos mecanismos que no estaban inicialmente consagrados en la Constitución de 1991 o, en el caso del plebiscito, se haya ajustado un mecanismo existente a las condiciones del proceso de paz. Pero esta crítica desconoce que, por su esencia misma, los dilemas de los procesos de paz no logran resolverse en su totalidad con las formas ordinarias del Derecho, por lo cual son necesarios mecanismos especiales para dotar de seguridad jurídica al acuerdo de paz y permitir su implementación rápida.

Y esto no es un asunto menor, pues distintos estudios comparados han mostrado que el éxito de los procesos de paz depende, en buena medida, de la seguridad de que los acuerdos de paz se apliquen de manera sostenida y sostenible. Esto es posible, entre otros factores, gracias a la claridad del valor jurídico del acuerdo de paz, es decir, su validez jurídica, pues este adquiere el carácter de documento jurídico de obligatorio cumplimiento, con lo que se convierte en una obligación para el Estado y deja de ser un asunto político del gobierno de turno.

* Investigadores del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) y profesores de la Universidad Nacional de Colombia.