

Imprimir

La votación favorable al Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera fue derrotada en las urnas el pasado 2 de octubre del presente año, en medio de unas circunstancias que vale la pena tener en cuenta:

Primero. Una insuficiente pedagogía de los contenidos de los Acuerdos por parte del gobierno nacional.

Segundo. Una campaña por parte de los promotores del No basada en dejar de explicar los contenidos de los acuerdos, esto conforme a las declaraciones del gerente de campaña del Centro Democrático: Juan Carlos Vélez.

Frente a lo primero importa señalar que la Corte Constitucional ha expresado que una vez superado el liberalismo clásico se debe dejar de aceptar la simple mayoría como un agregado de preferencias siendo indispensable agregar a esta idea de soberanía popular, la supremacía constitucional, con lo cual se exige el consenso y con ello se restringe la tiranía de la mayoría[1].

Frente a lo segundo, es inaceptable que se atente contra la libertad del elector (artículo 2 constitucional) en el ejercicio de un mecanismo de participación ciudadana, lo cual se podría castigar con el constreñimiento al sufragante y la violación de los derechos ciudadanos en la celebración de mecanismos de participación ciudadana (*C. Penal arts. 386-396*).

Tercero. Lo que se está decidiendo no es solamente una política de gobierno, sino la vigencia de la paz, implicando con ello que la no implementación de un proyecto de paz vulneraría las garantías de no repetición de las víctimas y la exposición de grupos étnicos en riesgo de extinción con motivo del conflicto armado interno, por lo que se reafirma que la paz es un objetivo constitucional esencial que compromete a todos los poderes del Estado y a la sociedad en su conjunto.

Cuarto. La Corte ha definido que escoger un mecanismo de participación democrática para terminar el conflicto y transitar hacia la paz es acorde a la filosofía de la Carta Política de

1991. Señala que es indispensable materializar mecanismos de deliberación democrática y participación ciudadana para cumplir con los siguientes objetivos:

La participación democrática legitima la posterior implementación de los Acuerdos y le confiere sostenibilidad al proceso debido a que el apoyo ciudadano dificulta distorsionar los acordado.

Ofrece garantías a los desmovilizados de que los acuerdos serán cumplidos.

Garantiza que los acuerdos logrados en la mesa de negociaciones no respondan solo a intereses de los actores que negocian, sino que sean propuestas compartidas por el conjunto de la sociedad y en particular de grupos específicos como víctimas, campesinos y grupos étnicos[2]

Con base en lo anterior es conveniente advertir que la Corte Constitucional mediante sentencia C-379 de 2016 diferenció la refrendación del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera suscrito entre el gobierno nacional y las FARC-EP, de su implementación.

En este sentido la Alta Corporación reconoce dos momentos, uno de carácter eminentemente político y de refrendación mediante el cual el pueblo expresa la conveniencia sobre la decisión política que pone a consideración el Presidente de la Republica, esto porque con el plebiscito no se reforma ninguna norma jurídica ni significa que el pueblo incorpora directa y automáticamente el contenido de los Acuerdos al orden jurídico y a la Constitución. Es decir, los efectos de la aprobación del Plebiscito sería la de otorgar de legitimidad democrática la implementación del Acuerdo Final, conferir estabilidad temporal al Acuerdo, prodigar a las partes garantías de cumplimiento de lo pactado; estas funciones del plebiscito son coincidentes con su naturaleza eminentemente política, no normativa.

El segundo momento, es la implementación mediante la cual concede el carácter normativo de los Acuerdos, en esta fase la decisión tomada por el pueblo mediante plebiscito solo afecta al Presidente, no obstante tal decisión no es vinculante para los otros poderes

públicos e implica que estos pueden adoptar normas vinculadas con el proceso de implementación, de lo contrario, se estaría vulnerando el principio de separación de poderes.

Lo anterior significa que el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera no gana la legitimidad política en la votación del pueblo a través del plebiscito, pero conserva su valor jurídico. También representa que el Congreso está facultado para llevar a cabo la implementación de las disposiciones de dicho Acuerdo a través de los procedimientos legislativos determinados en la Constitución y en la ley 5 de 1992.

Ahora bien, el efecto de la votación desfavorable del plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, es la imposibilidad jurídica para el Presidente de adelantar la implementación de ese Acuerdo en específico[3] y mediante el procedimiento legislativo especial para la paz.

No obstante, la Corte también determinó en la sentencia C- 379 que la votación desfavorable del plebiscito no es incompatible con que se ponga a consideración del pueblo una renegociación del Acuerdo o la suscripción de uno nuevo, aún con grupos armados ilegales diferentes a las FARC-EP.

Con base en estas circunstancias y reflexiones anteriormente expuestas tenemos que con un nuevo Acuerdo o un Acuerdo ajustado, es decir, el Acuerdo con las incorporaciones viables de las propuestas del NO decididas en la Mesa de Negociaciones, el Presidente de la República como jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, goza de facultades junto con las demás ramas del poder público para la ejecución del mismo. Pero más allá de cumplir con esta fase de implementación, importa la refrendación de ese nuevo Acuerdo y en ello es necesario:

Que los contenidos del Acuerdo de Paz ajustado sean explicados y discutidos por, para y entre la ciudadanía.

En consecuencia la ciudadanía a través de un mecanismo de participación puede de manera

informada, libre y consensuada refrendar ese nuevo Acuerdo que materializa el derecho, deber y valor de la paz[4].

Acorde a lo anterior, las posibles salidas de refrendación que el mismo Presidente de la República ha mencionado públicamente son: la implementación por medio del Congreso, otro Plebiscito, consultas en los municipios del país (Cabildos abiertos)[5].

Sobre el asunto, es preciso indicar que la refrendación mediante el Congreso de la República impediría la legitimidad política que requiere el Acuerdo de Paz, pero adicionalmente el 2017 es un año de campañas electorales y se generan dudas sobre la cohesión de la Unidad nacional partidista aliada del gobierno nacional. Además de lo anterior, por este medio no se permitiría llevar a cabo las reformas legales y constitucionales necesarias para la implementación del Acuerdo de Paz bajo un procedimiento especial y rápido como se concibe en el Acto Legislativo para la Paz o Acto Legislativo 01 del 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”.

Sobre las otras posibilidades de refrendación del nuevo Acuerdo de Paz, el ex Magistrado de la Corte Constitucional y Ex Defensor del Pueblo, Eduardo Cifuentes Muñoz, presento la figura del Cabildo Abierto, el cual constituye una alternativa jurídica y política de refrendación, cuyo fundamento principal es legitimar el carácter político del Acuerdo de Paz, pero además rompe el pacto de élite que es la forma como en este momento se está discutiendo el Acuerdo, trasladando tal debate a la ciudadanía y sus diferentes expresiones.

Otro mecanismo es el Mandato ciudadano por la paz propuesto por el Magistrado del Consejo Nacional Electoral, Armando Novoa García[6]. Al respecto, la Corte Constitucional mediante sentencia C-150 de 2015, expone diversas formas de participación reconocidas en la Constitución:

La participación que tienen todos los individuos así como las minorías de oponerse a las

determinaciones de las mayorías cuando tales decisiones puedan afectar derechos constitucionalmente reconocidos, se ampara en derechos tales como el de la dignidad humana y el pluralismo (artículo 1 constitucional), el derecho al libre desarrollo de la personalidad (artículo 16 constitucional), el derecho de la pareja a definir la conformación de la familia (artículo 42).

La participación de las comunidades étnicas en los procesos de adopción de medidas que puedan afectar sus formas de vida (artículo 330 constitucional y Convenio 169 de la OIT).

Diversas formas de participación social: las personas por medio de organizaciones sociales y políticas gestionan sus intereses en diferentes instancias tales como colegios de profesionales, asociaciones sindicales, organizaciones de jóvenes, asociaciones de consumidores, partidos y movimientos políticos.

Formas de participación en entidades públicas o en el ejercicio de funciones públicas, por ejemplo la participación de las comunidades en los Consejos Nacional y territorial de Planeación (artículo 340 constitucional).

Otra forma de participación es el ejercicio de acciones administrativas o judiciales para el control de las actividades a cargo del Estado o para la efectividad de los derechos colectivos, en esto se tiene el derecho de petición, la acción de cumplimiento, la acción popular, la acción pública de inconstitucionalidad, entre otros.

Formas de participación que se usan mediante la representación en los órganos correspondientes, estableciendo reglas tales como composición de los diferentes órganos, conformación de mayorías y la votación en las Corporaciones públicas.

Formas de participación directa de los ciudadanos mediante los mecanismos del artículo 103 de la Constitución Política en ejercicio del pueblo de su soberanía.

Las anteriores formas de participación no agotan las posibilidades de participación, esto en atención al carácter expansivo de la democracia y al mandato de optimizar el principio de

participación. Con base en lo anterior es posible desarrollar otros instrumentos que permita la incidencia ciudadana en los asuntos que los afectan (artículo 2° constitucional).

Sobre el último punto, es valioso recordar que mediante sentencia C - 339 de 1998, la Corte determinó que el denominado “Mandato Ciudadano por la Paz, La Vida y La Libertad” que conto con un significativo respaldo masivo en el año de 1997, solo tenía un carácter moral y político. Para ese entonces la Corte concibió que el pronunciamiento del pueblo debía realizarse mediante los mecanismos de participación ciudadana prescitos en el artículo 103 de la Constitución, y aquellos que no estuviesen en este rango, obligaban moral y políticamente a las autoridades pero no conllevaban a consecuencias normativas.

En los siguientes términos lo expresó la Honorable Corporación:

*“El Mandato por la Paz, la Vida y la Libertad, es una exhortación del pueblo a los órganos del poder y a los ciudadanos para que conformen su acción y su conducta a los principios políticos consignados en el Preámbulo y muy específicamente a la directriz contenida en el artículo 22, que prescribe: “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.” Tal deseo, respaldado por una votación tan significativa, tiene un indudable valor político y un fuerte contenido moral, y debe obrar a modo de pauta orientadora de la actividad legislativa, gubernativa y judicial, lo mismo que de propósitos y metas de los ciudadanos, pero no es posible, constitucionalmente, erigirlo en parámetros obligados para confrontar con ellos el contenido de las leyes, mucho menos si éstas son anteriores a él y han sido ya objeto de análisis y de pronunciamiento de constitucionalidad por parte de la Corte. Considera la Corporación que no le asiste razón a la demandante, pues el Mandato por la Paz, la Vida y la Libertad, por las razones que se dejan expuestas, no es una norma jurídica y, mucho menos, puede considerarse como un acto reformativo de la Constitución”.*

Sin embargo en Salvamento de Voto, el Magistrado José Gregorio Hernández declaró que el “Mandato por la paz, la vida y la libertad” aunque no es una norma jurídica, ni un precepto constitucional, tampoco una reforma a la Carta, materialmente constituye una decisión del pueblo y sus proyecciones equivalen a la formulación de postulados y valores de rango

constitucional.

El referido antecedente jurisprudencial de 1998 evidentemente se modificó con la sentencia de 2015 de la Honorable Corte Constitucional.

Adicionalmente, hay que anotar que los mecanismos propuestos: Cabildos abiertos y Mandato ciudadano por la paz, no son excluyentes. Los dos gozan de antecedentes importantes, el Cabildo en todo el proceso de independencia de los países hispanoamericanos, el Mandato como se evidenció, con el celebrado por la Paz, la Vida y la Libertad en 1997, el cual contó con una significativa votación. Los dos mecanismos cuentan con reconocimiento constitucional y sirven para refrendar el nuevo Acuerdo de Paz y dotarlo de legitimidad política y social.

La diferencia entre uno y otro es el tiempo para su realización. Sin duda el Mandato tomaría menos tiempo y este factor es precisamente con lo que la paz no cuenta.

Finalmente es imperioso advertir lo siguiente:

Primero. Se insiste en que uno de los efectos de la victoria del no al plebiscito que refrendaba el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, es impedir la aplicación de un procedimiento especial para la paz que permitiera bajo procedimientos legislativos rápidos, el trámite de las reformas necesarias para la implementación de las medidas del Acuerdo, tal como se concebía en el Acto legislativo 01 del 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”.

La refrendación del nuevo Acuerdo de paz permitiría la activación de este procedimiento especial que en momento actual se encuentra bajo revisión de la Corte Constitucional, y el cual contempla en su artículo 5° que su vigencia rige a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, sin especificar qué tipo de mecanismo de refrendación sea el necesario desplegar.

Segundo. El Mandato Ciudadano es una importante expresión para la refrendación. Por su parte los Cabildos contribuirían a la refrendación y a la implementación del nuevo Acuerdo de Paz, además de la refrendación de los Acuerdos que decida el gobierno y el ELN.

Bárbara González Medina.

Politóloga y Abogada. Magister en Derechos Humanos.

Miembro Corporación Sur.

Notas

[1] Sentencia C -379 de 2016.

[2] C-784 de 2014.

[3] C -379 de 2016.

[4] Ibíd.

[5]

<http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/santos-dice-en-londres-que-acuerdo-de-paz-con-farc-ira-al-congreso/16740987>

[6] Propuesta desarrollada en un documento presentado por el Magistrado Armando Novoa García ante la Corte Constitucional con ocasión al proyecto de plebiscito para refrendar los acuerdos de paz de La Habana revisado por la Honorable Corte.

<http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2016/05/CNE-Concepto-Plebiscito-Versi%C3%B3n-Final.pdf>