

NEILA MELIXA RODRIGUEZ PARRADO

FAST TRACK: ENTRE LA GUERRA Y LA PAZ

**BOGOTÁ D.C., COLOMBIA
2018**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMIA
FACULTAD DE DERECHO
TESIS DE GRADO**

RECTOR:

DR JUAN CARLOS HENAO

SECRETARIA GENERAL:

DRA MARTHA HINESTROSA REY

**DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL**

DRAMAGDALENA CORREA

DIRECTOR(A) DE TESIS:

DR ANDRES GUTIERREZ BELTRÁN

PRESIDENTE DE TESIS:

DRA MAGDALENA CORREA

EXAMINADORES:

**DR ALEJANDRO SANTAMARIA ORTIZ
DR CESAR VALLEJO SERNA**

CONTENIDO

1.PROBLEMA	7
2.HIPÓTESIS	12
3. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	13
4. MARCO REFERENCIAL	15
4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL <i>FAST TRACK</i>	15
4.1.1 ORIGEN DE LA FIGURA DEL <i>FAST TRACK</i> O VÍA RÁPIDA	15
4.1.1.1 El <i>FAST TRACK</i> como instrumento de aprobación e implementación de acuerdos comerciales	15
4.2 PROCEDIMIENTOS RÁPIDOS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES UTILIZADOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE ACUERDOS DE PAZ EN EL MUNDO .	16
4.2.1 LA EXPERIENCIA DE EL SALVADOR	17
4. 2.1.1 El proceso ordinario de reforma Constitucional en El Salvador, usado en la implementación del Acuerdo de Paz	19
4.2.1.2 Una mirada a las reformas constitucionales	21
4.2.1.3 Conclusiones sobre el tiempo y el procedimiento ordinario utilizado para reformar la Constitución para implementar el Acuerdo de Paz de El Salvador ..	23
4. 2.2 LA EXPERIENCIA DE IRLANDA DEL NORTE	24
4.2.2.1 El uso del Fast- Track o vía rápida en el Reino Unido	24
4.2.2.2 <i>El Fast Track en Irlanda del Norte y la implementación del Acuerdo del Viernes Santo</i>	27
4.2.2.3 Conclusiones sobre el tiempo y el procedimiento ordinario utilizado para hacer reformas legislativas para implementar el Acuerdo de Paz en Irlanda del Norte	32
4.2.2.4 Algunos consejos que propone el Parlamento del Reino Unido para mejorar el uso del <i>Fast Track</i>	34
4.3 EL FRACASO DE ALGUNOS ACUERDOS DE PAZ	35
4.3.1. El caso de Filipinas	35
4.3.2 El caso de Senegal	37
4.4 FACTORES DETERMINANTES DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA	39
4.5 EL PROCESO DE PAZ COLOMBIANO	46

4.5.1 Razones por las cuales se requería una figura jurídica que garantizara el cumplimiento de lo acordado en la Habana	48
4.5.2 El procedimiento ordinario de reformas constitucionales y legales establecido en la Constitución de 1991 no garantizaba una implementación pronta del Acuerdo Final	54
4.5.3 Acto Legislativo 1 de 2016.....	57
4.5.3.1 Características y utilidad del <i>Fast Track</i> en el proceso de paz colombiano	57
4.5.4 Efectos de la consagración Constitucional de la paz como principio, valor, derecho y deber en los Acuerdos de Paz de la Habana	63
5. CONCLUSIONES.....	77
BIBLIOGRAFÍA.....	89

«El derecho se aprende estudiando, pero se ejerce pensando. Ten fe en el derecho como el mejor instrumento para la convivencia humana, en la justicia como destino normal del derecho, en la paz como sustitutivo bondadoso de la justicia, y sobre todo ten fe, sin la cual no hay derecho, ni justicia ni paz.» Eduardo Juan Couture

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objeto el estudio de la figura del *Fast Track* o Vía rápida legislativa como un instrumento tomado de ordenamientos jurídicos extranjeros para agilizar los procesos de reforma Constitucional y legislativa en Colombia, en el contexto de la implementación del Acuerdo Final de la Habana.

El fin principal será entonces hacer un análisis de eficacia del uso de dicha figura en la búsqueda de la paz, para lo cual, en un primer momento, se deberá observar la experiencia de otros países que han empleado la vía rápida en la implementación de acuerdos de paz, así como el fracaso de otros debido a la tardanza en la ejecución de sus propios acuerdos.

En un segundo lugar, el Acto Legislativo 1 de 2016, mediante el 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.» será objeto de análisis con el fin de establecer si el uso de la vía rápida era necesario y razonable, comparando dicha herramienta con otras figuras existentes en la normatividad colombiana.

A su vez, se hará un examen de las reformas constitucionales y legales para poder establecer con gran puntualidad cuales han sido los retrocesos y alcances obtenidos con el uso del *Fast Track*, y como las decisiones de la Corte Constitucional Colombiana influyeron en su eficacia.

1. PROBLEMA

Después de varias décadas de conflicto armado, Colombia se enfrenta a la posibilidad de transformar su violenta realidad mediante la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante acuerdo final), firmado el 24 de noviembre de 2016 y posteriormente refrendado por el Congreso. Para su ágil implementación se pactó la introducción de la figura del «*fast track*» o «vía rápida», mediante el Acto legislativo 1 de 2016, que garantizaría la implementación de los acuerdos de paz en el menor tiempo posible.

Estos acuerdos de paz, que fueron caracterizados por las partes como acuerdos especiales atendiendo a lo dispuesto en el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra, cuentan con 6 puntos importantes para avanzar en la construcción de «una paz estable y duradera», los cuales son: 1) Reforma Rural Integral, 2) Apertura democrática para construir la paz; 3) Fin del conflicto, 4) Lucha contra las drogas ilícitas; 5) Reparación para las víctimas y justicia transicional, y, 6) Garantías de cumplimiento del acuerdo.

De los anteriores puntos es preciso destacar el 3 sobre «Fin de conflicto», pues tiene como objetivo esencial el cese al fuego y la entrega de armas. Así las cosas, se pactó el establecimiento de 19 Zonas Veredales Transitorias de Normalización, de ahora en adelante (ZVTN) y 7 Puntos Transitorios de Normalización (PTN), con el objeto de preparar a los ex miembros del grupo guerrillero para su reincorporación al mundo civil, tanto en sus aspectos civiles, políticos y económicos, lo que asegura el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo (CFHB) así como la dejación de armas (DA).

Para su reincorporación se pactaron capacitaciones de los ex integrantes de las FARC-EP en labores productivas, de nivelación educativa en básica primaria, secundaria o técnica, de acuerdo a sus propios intereses, así como atención en salud, jornadas de cedulaación, entre otras.

Al día de hoy, más de once meses después de la entrada en vigencia de dicho acuerdo, se ha logrado la movilización de más de 7000 guerrilleros a las ZVTN y la entrega de 7.132 armas a la misión de la ONU en Colombia, salvo aquellas que se dispuso servirían para dar seguridad a los campamentos; sin embargo, tras la llegada de los ex guerrilleros a las ZVTN pudo evidenciarse que dichas zonas veredales no contaban con las condiciones necesarias para vivir, «el Estado no había cumplido con la construcción y adecuación ni siquiera en el 20% en la mayoría, y solo en un 80% en una sola ZVTN»¹, pues no hay acceso al agua potable, la educación, salud, ni vivienda.

Ahora bien, respecto al punto quinto de los acuerdos, «Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición», incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromiso sobre Derechos Humanos», éste complementa el punto 3 del acuerdo, pues es claramente una garantía de no repetición, toda vez que el resultado del trabajo conjunto de este Sistema Integral nos indicará quienes son víctimas, quiénes victimarios, como se deberá reparar integralmente a las víctimas del conflicto, como deberán responder los victimarios por su accionar, y de ello derivará si pueden o no participar en política, pero además aclarará el panorama respecto del conflicto, sus causas y consecuencias, con el fin de solucionar cualquier discordancia entre las partes del conflicto interno colombiano.

¹ HIGUITA, Oto. En: TELESUR. [sitio web]. Venezuela. [Consulta 12 de octubre de 2017] Disponible en: <https://www.telesurtv.net/bloggers/El-incumplimiento-del-Estado-pone-en-riesgo-la-paz-en-Colombia-20170306-0001.html#>

Este Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, según el acto legislativo 1 de 4 de abril de 2017, artículo 1º: « ...estará compuesto por los siguientes mecanismos y medidas: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, Convivencia y la No repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la Jurisdicción Especial para la Paz; las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición...El Sistema es integral para que las medidas logren un máximo de justicia y de rendición de cuentas sobre las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH ocurridas a lo largo del conflicto. La integralidad del Sistema contribuye también al esclarecimiento de la verdad del conflicto y la construcción de la memoria histórica.»².

Es así como este contexto actual nos obliga a buscar alternativas que garanticen la realización de la paz como fin, como valor y como principio esencial que rige nuestro ordenamiento, tal y como lo pretendía el constituyente originario al consagrarlo de este modo en el preámbulo de la Constitución Política de 1991 y en sus artículos 2 y 22, pues el paso del tiempo desdibuja la importancia del Acuerdo Final como instrumento esencial para la construcción de paz, así como del uso del *Fast Track* como mecanismo aceleratorio de reformas constitucionales y legales.

Una de las razones por las cuales el Gobierno presentó la propuesta para la introducción de esta figura con el objeto de implementar los acuerdos de paz de una manera especialmente ágil, es que cree firmemente que existe una relación directa entre el éxito de un proceso de paz y el término de implementación de los acuerdos,

² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. ACTO LEGISLATIVO 1 (4, abril, 2017). 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". En Diario Oficial. Abril, 2017. Nro. 50196. P. 1. 4EL ESPECTADOR. Farc denuncia "reiterado incumplimiento" del acuerdo de paz. En: El Espectador. 2017, junio. [En línea] Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/paz/farc-denuncia-reiterado-incumplimiento-del-acuerdo-de-paz-articulo-696925>.

afirmando que «los fracasos de procesos adelantados en Angola e India son evidencia de los resultados de la demora en las implementaciones del caso»³.

Como bien se sabe, la lenta implementación de los acuerdos de paz en Colombia conllevó a la deserción y formación de nuevos grupos al margen de la ley, pues como lo advirtió Iván Márquez en entrevista con la W Radio, citada por la revista Semana «*Se está inundando de desconfianza a la guerrilla en los campamentos*»⁴. Actualmente, es decir, al momento de concluir esta investigación, el panorama no parece ser alentador, pues más de 200 guerrilleros han abandonado las zonas veredales.⁵

La experiencia indica que el fracaso de los acuerdos de paz se encuentra en la dilación de los tiempos para su implementación. Para nadie es un secreto que, como lo aseveró Sergio Jaramillo, antiguo Comisionado para la Paz, «la mitad de los procesos de paz fracasan después de la firma de un acuerdo»⁶, esto por la falta de celeridad y seriedad en la implementación de los acuerdos en conjunto, pues a modo de ejemplo, debe decirse que de nada servía una Ley de Amnistía sin Jurisdicción Especial para la Paz que la aplicara, sin embargo, la creación de esta tuvo demoras injustificadas.

La suerte del proceso de paz está en juego con el pasar de tiempo, pues mientras el término de aplicación del *Fast Track* ya venció, se ha evidenciado el incremento

³ COLOMBIA, Ministerio de Justicia. El procedimiento rápido busca la implementación de los acuerdos de La Habana en el menor tiempo posible. Diciembre 27 de 2016. Sala de Prensa. Disponible en: <http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/2690/%E2%80%9CEl-procedimiento-r225pido-busca-la-implementaci243n-de-los-acuerdos-de-La-Habana-en-el-menor-tiempo-posible%E2%80%9D-Ministro-de-Justicia.aspx> julio 18 de 2017, 11:41 am

⁴ Entrevista con Iván Márquez en la W radio, citada por revista Semana en Siete efectos que sentirá la paz con el frenazo al *'Fast Track'*. Disponible en http://caracol.com.co/emisora/2017/09/12/cali/1505235244_642314.html

⁵ Ibidem

⁶ JARAMILLO, Sergio. En Colombia el interés de los políticos por el poder tiende a derrotar el interés por la paz. EL PAIS, Bogotá. 2017. Disponible en <http://www.elcolombiano.com/colombia/implementacion-del-acuerdo-avanza-a-paso-muy-lento-GD7371190>

del asesinato de líderes sociales por falta de garantías del Gobierno Nacional y que amenazan con repetir la historia de guerra de este país, así como un alto índice de desertión en las zonas veredales, un sentimiento desalentador y de poca credibilidad por parte de la ciudadanía e incluso de los mismos miembros de la guerrilla quienes válidamente creen que se les están cambiando las reglas del juego, o que como resultado del reciente proceso electoral puede no ser cumplido en lo que resta, pues no hay claridad al respecto en el nuevo partido de Gobierno.

2.HIPÓTESIS

La hipótesis que se pretende evaluar mediante esta investigación es la siguiente: el uso de la figura del *Fast Track* o vía rápida, adoptada por el Congreso de la República para acelerar los procesos de reforma constitucional y legal para una ágil implementación del Acuerdo Final, fue una herramienta útil pero no suficiente para expedir las normas que se requieren.

El uso de la figura del *Fast Track* pudo haber sido mucho más eficiente y por ende suficiente siempre que la Corte Constitucional no hubiese obstaculizado el cumplimiento del Acuerdo Final.

En un primer momento, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-332 de 2017, debilitó la figura del *Fast Track* permitiendo que lo concertado por el Gobierno y las FARC-EP pudiese ser modificado por el Congreso sin autorización del Gobierno e impidiendo su votación en bloque. Finalmente, la Corte estudiando la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del Acto legislativo 2 de 2017, señaló que la verdadera naturaleza jurídica del Acuerdo Final no era la de norma jurídica, sino la de política pública, con lo que se desestimó aún más el compromiso del Gobierno Nacional y del Congreso de cumplir lo convenido.

3. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

¿Qué es el *Fast Track*? ¿Cuál es su origen? ¿Qué usos ha tenido históricamente en los distintos ordenamientos jurídicos?

¿Qué papel ha desempeñado el *Fast Track* en la implementación de acuerdos de paz?

¿Existen otros mecanismos aceleratorios de reforma constitucional y legal en el ordenamiento jurídico colombiano que puedan garantizar una pronta y eficaz implementación del Acuerdo Final?

¿Hay alguna diferencia entre el *Fast Track* y el mensaje de urgencia?

¿Qué naturaleza jurídica tiene el Acuerdo Final? ¿Influye esto en el carácter que tiene este mecanismo aceleratorio para la implementación de los acuerdos? ¿Tendrían que tener un carácter especial por estar en el contexto de justicia transicional?

¿Cómo fue catalogado el Acuerdo Final por la Corte Constitucional en Sentencia C-332/2017?

¿Es viable aplicar la teoría de la Sustitución de la Constitución para hacer el estudio de validez sobre la figura del *Fast Track* en la implementación del Acuerdo Final?

¿El *Fast Track* se erigió como herramienta útil de implementación del Acuerdo Final?

¿Cuál fue el papel que jugó la Corte Constitucional para que hubiese una pronta implementación del Acuerdo Final?

4. MARCO REFERENCIAL

4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL *FAST TRACK*

4.1.1 ORIGEN DE LA FIGURA DEL *FAST TRACK* O VÍA RÁPIDA

4.1.1.1 El *FAST TRACK* como instrumento de aprobación e implementación de acuerdos comerciales

La primera aparición de esta figura se remonta al año 1934 en los Estados Unidos de América, en donde la figura del «*Fast Track*» fue un importante instrumento para el presidente Franklin Delano Roosevelt, con el fin de hacer frente a la Gran Depresión. Introducida mediante el «Reciprocal Trade Agreement Act of 1934», dio a Roosevelt la capacidad de negociar acuerdos comerciales bilaterales sin aprobación previa del Congreso para ajustar las tasas arancelarias. Lo anterior, debido a que se creía que finiquitando rápidamente acuerdos agrícolas podría recuperarse la economía en crisis.

Las críticas no se hicieron esperar, la opinión se dividió y al respecto una parte de la opinión pública, más específicamente El Partido Republicano aseguró que dichas facultades violarían la Constitución, razón por la cual se enmendó el proyecto de ley, sometiendo la figura del *Fast Track* a un periodo de vencimiento de tres años.⁷

Posteriormente, el «*Trade Act of 1974*» confirió al presidente la facultad de negociar tratados comerciales internacionales tanto en materia arancelaria como en otras materias, mediante la figura del *Fast Track*, hasta junio de 1980. Esta figura

⁷Office of the Historian. United States of America. 1921 – 1936 Disponible en <https://history.state.gov/milestones/1921-1936/export-import-bank>

pretendía que el Ejecutivo fuera quien negociara directamente el acuerdo, consultando constantemente al Congreso, el cual se obligaría a adoptar los cambios legislativos que fuesen necesarios para la implementación del tratado, a lo cual se llamó «*implementing legislation*». Lo anterior significó que la posibilidad de debate en el Congreso se reducía pues no podía modificarse el acuerdo.

Sin embargo, el «*Trade Act of 1979*» extendió el periodo de cinco años, concedido por el «*Trade Act of 1974*», a ocho años, lo que resultó en la aprobación y posterior implementación de los acuerdos negociados en la Ronda Tokio durante la presidencia de Carter, el Acuerdo de Libre Comercio con Canadá en la presidencia de Reagan.⁸

4.2 PROCEDIMIENTOS RÁPIDOS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES UTILIZADOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE ACUERDOS DE PAZ EN EL MUNDO

La Implementación de acuerdos de paz es una de las últimas etapas, junto con la verificación y la refrendación, de los procesos de paz, en la cual se pretende realizar todas las modificaciones e incorporaciones constitucionales y legales necesarias para hacer real lo acordado en las negociaciones realizadas por las partes del conflicto.

En algunos procesos de implementación de procesos de paz del mundo se evidenció la necesidad de que dichas reformas e incorporaciones normativas se hicieran de manera rápida para asegurar el cumplimiento de los acuerdos por las partes y la construcción de paz, por lo cual El Salvador utilizó de manera sagaz el

⁸ GÓNZALEZ, José. Sobre el *Fast track* y las facultades del Presidente y del Congreso de los Estados Unidos en materia de tratados comerciales internacionales. En: [online],...[citado 21, julio, 2017]. Disponible en: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/18/20-02.pdf>

procedimiento ordinario de reformas constitucionales para lograr la implementación de su acuerdo de paz en menos de dos días como se mostrará más adelante, mientras que Irlanda del Norte haría uso de una figura excepcional en materia de reformas legales que ya habrían usado en reiteradas ocasiones, con el objeto de acelerar el proceso de reformas legales, pero en este caso, dirigidas exclusivamente a la implementación de su acuerdo de paz.

La experiencia derivada de estos dos casos, tanto en lo referido a los aspectos positivos derivados de la adopción de figuras aceleratorias como del *Fast Track* y de la implementación de acuerdos de paz en un plazo muy corto de tiempo, como en los aspectos negativos que se han dado en estos dos casos, son importantes para no cometer errores en el proceso colombiano, en tanto el ordenamiento jurídico colombiano incorporó a su Constitución, mediante el Acto Legislativo 1 de 2016, la figura del «*Fast Track*» o vía rápida; figura esta similar a la utilizada en Irlanda del Norte con el fin de agilizar el proceso de reformas en el Congreso para implementar el Acuerdo Final, razón por la cual a continuación se hará un análisis de las reformas y el proceso reformativo de la Constitución de El Salvador para dar cumplimiento al acuerdo de paz, así como del uso del *Fast Track* en Irlanda del Norte con el mismo fin:

4.2.1 LA EXPERIENCIA DE EL SALVADOR

La experiencia de El Salvador relacionada con el manejo que le dio fin al conflicto armado y especialmente la implementación de su acuerdo de paz, puede ser una experiencia valiosa para entender la importancia de la implementación rápida de un acuerdo de paz en un contexto social y de conflicto similar al colombiano, toda vez que el porcentaje de implementación a diez años de este Acuerdo Final de El

Salvador fue de 96%⁹, lo que es un buen tiempo para implementar un Acuerdo de Paz.

A pesar de que El Salvador, como se verá más adelante, no hizo uso del denominado *Fast Track* para la implementación del Acuerdo Final, su implementación fue ágil debido a la existencia de mecanismos ordinarios que permitían adoptar reformas constitucionales de manera mucho más rápida y eficiente de lo que podría hacerse en Colombia por vía ordinaria.

De modo tal que para comprender cómo fue la implementación del Acuerdo de Paz en El Salvador y rescatar los aspectos más importantes de este proceso que puedan servir para el caso colombiano, en un primer término, se hará referencia a cómo es el procedimiento ordinario de reforma constitucional de El Salvador, qué reformas se lograron mediante este procedimiento y finalmente qué se logró con dichas reformas.

En este sentido, en primer lugar, se debe señalar que el 4 de abril de 1990, mediante el Acuerdo de Ginebra, se estableció la necesidad de terminar con el conflicto por vía política, lo que implicaba necesariamente la apertura de un espacio para el diálogo entre las partes del conflicto, pero por mediación por la ONU. Posteriormente, los acuerdos de San José (26 de julio de 1990), de México (27 de abril de 1991) y el Acuerdo de Nueva York (25 de septiembre de 1991), sentarían las bases para llegar finalmente el Acta de Nueva York del 31 de diciembre de 1991, la cual estableció que sería finalmente el 16 de enero de 1992 en el Castillo de Chapultepec, México, en donde se firmaría la paz. Posteriormente a la firma del Acta de Nueva York, comenzó el reto de la implementación de lo acordado.

⁹ Peace Accords Matrix (Date of retrieval: (11/07/2018), <https://peaceaccords.nd.edu/accord/chapultepec-peace-agreement>, Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame.

4. 2.1.1 El proceso ordinario de reforma Constitucional en El Salvador, usado en la implementación del Acuerdo de Paz

Como se indicó previamente, no existió la necesidad de crear o adoptar una figura especial para la implementación pronta y eficaz del Acuerdo de Paz, pues la misma Constitución de El Salvador de 1938 establecía en su artículo 248 la posibilidad de reformar la Constitución de forma expedita y ágil:

«La reforma de esta Constitución podrá acordarse por la Asamblea Legislativa, con el voto de la mitad más uno de los Diputados electos. Para que tal reforma pueda decretarse deberá ser ratificada por la siguiente Asamblea Legislativa con el voto de los dos tercios de los Diputados electos. Así ratificada, se emitirá el decreto correspondiente, el cual se mandará a publicar en el Diario Oficial. La reforma únicamente puede ser propuesta por los Diputados en un número no menor de diez. No podrán reformarse en ningún caso los artículos de esta Constitución que se refieren a la forma y sistema de gobierno, al territorio de la República y a la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República.»¹⁰

Lo anterior implica que existe la posibilidad de aprobar una reforma constitucional en un día, tal y como sucedió con el Acuerdo Final, pues el 29 de abril de 1991 la Asamblea Legislativa, que es unicameral, ya se encontraba trabajando en las reformas constitucionales sobre asuntos acordados durante el proceso de negociación, mismo día en el que fueron aprobadas dichas reformas con el fin de que el 1 de mayo de 1991 la nueva Asamblea Legislativa diera trámite a las reformas para ser ratificadas, pues, según lo establecido en la misma Constitución, la Asamblea Legislativa debe ser renovada cada tres años y termina labores el 30 de

¹⁰ MARTÍNEZ, Peñate Oscar. El Salvador. La Asamblea Legislativa. Editorial Nuevo Enfoque Centro América. P. 374

abril. «El periodo de sus funciones comenzará el primero de mayo del año de su elección».¹¹

De modo tal que, a diferencia del Acuerdo de Paz de la Habana y el procedimiento ordinario para reformar la Constitución Política de Colombia, para este acuerdo de paz de El Salvador todas las condiciones estaban dadas para que su implementación fuera rápida.

La ratificación de dichos acuerdos se dio en dos decretos,¹² pocos meses después de aprobados:

1. Mediante Decreto Legislativo N° 64, de 31 de octubre de 1991, publicado el 20 de noviembre de 1991 en el Diario Oficial N| 217, Tomo 313, en el que se ratificaron las reformas constitucionales sobre Derechos Humanos, Materia Electoral, Materia Judicial y Fuerza Armada.
2. Decreto Legislativo N° 152 de 30 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial N° 19 Tomo 314 de misma fecha, en el que «se ratificaron las reformas constitucionales relacionadas a la Fuerza Armada, en las que se establece como misión de la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad de su territorio»¹³, y mediante el cual se estableció la necesidad de reestructurar el Cuerpo de Bomberos para que pasara a ser dependencia del Ministerio del Interior y de Seguridad Pública, y ya no del Ministerio de la Defensa Nacional.

¹¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE EL SALVADOR DE 1938, Art. 124.- Los miembros de la Asamblea se renovarán cada tres años y podrán ser reelegidos. El período de sus funciones comenzará el primero de mayo del año de su elección.

¹² Los Decretos Legislativos son leyes de procedentes del poder ejecutivo, verificadas por el poder legislativo de cada país. Disponible en <https://www.elsalvadmipais.com/que-es-un-decreto-legislativo#que-es-un-decreto-legislativo>

¹³ Decreto N°289. Asamblea Legislativa. El Salvador. Disponible en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E242747D6F4016C605257B63005D71E2/\\$FILE/19950289_Cuerpo_de_Bomberos_El_Salvador.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E242747D6F4016C605257B63005D71E2/$FILE/19950289_Cuerpo_de_Bomberos_El_Salvador.pdf)

Una vez ratificados los acuerdos mediante estos dos Decretos, se firmó el Acuerdo de Paz el día 16 de enero de 1992, en Chapultepec, México, y se procedió a su cumplimiento y desarrollo a través de la implementación de legislación secundaria.

4.2.1.2 Una mirada a las reformas constitucionales

Según el Análisis legal e institucional¹⁴ presentado por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, tras veinticinco años del Acuerdo Final, las transformaciones constitucionales más importantes en el proceso de paz en el Salvador, que dieron cumplimiento al Acuerdo junto con las demás reformas, se presentaron de la siguiente manera:

Como primer paso, y con el fin de garantizar el respeto de los derechos humanos, se creó la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PPDH), pues antes de la reforma de 1991 se atribuía la función de velar por el respeto de los derechos humanos a la Fuerza Armada.

Posteriormente se decidió eliminar la competencia de los Tribunales Militares para juzgar a particulares por delitos no militares. Finalmente, con la misma intención de garantizar el pleno ejercicio y goce de los derechos fundamentales, se estableció que la Asamblea Legislativa haría un control legislativo sobre los jefes de seguridad pública y de inteligencia del Estado que se crea hayan cometido graves violaciones de derechos humanos.

Lo anterior jugó un importante papel en la construcción de paz, pues las Fuerzas Armadas Salvadoreñas habían perpetrado varios crímenes en contra de la ciudadanía salvadoreña. En este sentido, es claro que los civiles no se sentían

¹⁴FUSADES. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. Análisis legal e institucional. Disponible en http://fusades.org/sites/default/files/Analisis_LEGAL_188_Acuerdo_de_PazFINAL.pdf

seguros ni confiaban en las Fuerzas Armadas, que eran las mismas que estudiaban los casos de violaciones a Derechos Humanos, por lo cual si no se creaba un ente independiente capaz de investigar y sancionar a ambas partes del conflicto interno por los vejámenes cometidos, no se hubiese dado un espacio de confianza a los ciudadanos de que el Acuerdo se cumpliría y mucho menos de que los civiles no serían blanco de posteriores ataques por parte de alguna de las partes excombatientes del conflicto, en especial por las Fuerzas Armadas. Así las cosas, esta reforma permite pensar que se estaba dando una especie de garantía de no repetición pues daba certeza a las víctimas de ambas partes del conflicto armado que todos los vejámenes podrían ser investigados y que los responsables serían sancionados con el rigor de la ley.

En lo relativo a la participación política del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), mediante reformas al Código Electoral, en Julio de 1992 se legalizó el FMLN como partido político y se permitió su participación en medios de comunicación social, así como se garantizó el derecho a instalar su propia infraestructura, y a ejercer el derecho de reunión y movilización; se otorgó seguridad para el retorno de los exiliados y plena libertad para ejercer sus derechos civiles y políticos, mediante la adopción de distintas medidas.

El desconocimiento de derechos y la necesidad de mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable en El Salvador fueron algunas de las principales causas que ocasionaron el alzamiento en armas; por lo tanto, garantizar la participación política del FMLN, permitió que el enfrentamiento entre opositores no fuera ya en el campo de combate, sino en el electoral, lo que a su vez posibilitó la llegada al poder de los exguerrilleros y, de este modo, que sus ideas fueran escuchadas y tomadas en cuenta.

Ahora bien, a pesar de que el Acuerdo de Paz se implementó casi que, en su totalidad, para la mayoría, el objeto real de este Acuerdo y sus reformas, era el cese

de los enfrentamientos y no el de atacar las causas propias del conflicto, pues dentro del contenido de los acuerdos no se tuvo en cuenta lo relativo a los problemas económicos, sociales y políticos, como la desigualdad, y la exclusión social. El 71.2% de la sociedad salvadoreña aún cree que “la pobreza en el país ha mejorado poco o nada, mientras el 68,2% opina lo mismo con respecto a la seguridad. En todo caso, se confirma que la pobreza como problema uno de los factores que dieron origen al conflicto armado, sigue siendo una importante deuda pendiente a dos décadas de la firma de la paz.¹⁵

4.2.1.3 Conclusiones sobre el tiempo y el procedimiento ordinario utilizado para reformar la Constitución para implementar el Acuerdo de Paz de El Salvador

Según el Instituto Kroc de Estudios Internacionales del Paz de la Universidad de Notre Dame, el porcentaje de implementación a diez años del Acuerdo Final fue del 96%¹⁶. En el primer año se alcanzó a implementar el 56% de los acuerdos, mediante la mitad de reformas constitucionales requeridas para ese fin, mientras que ya en el segundo año se realizarían las demás reformas constitucionales necesarias.¹⁷

Como se evidencia, dado que se tenían los mecanismos expeditos de carácter constitucional no fue necesaria la adopción de una figura como el *Fast Track*, pero en todo caso es importante resaltar que este logro está estrechamente ligado a la prontitud en la implementación de las reformas constitucionales, a través de las cuales se implementaron los acuerdos; sin embargo cabe anotar que las reformas legales que se necesitaron para la implementación de los Acuerdos de Paz fueron

¹⁵ MONTALVO, Geovanni. Acuerdos de Paz no solucionaron problemas del pasado en El Salvador. El Turbión. 2012. Disponible en: <http://elturbion.com/?p=2876>

¹⁶Peace Accords Matrix (Date of retrieval: (11/07/2018), <https://peaceaccords.nd.edu/accord/chapultepec-peace-agreement>, Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame.

¹⁷Gaceta del Congreso No 776 de 2015. Disponible en <http://www.congresoson.gob.mx/Servicios/Gaceta?id=776>

dándose de manera más paulatina en comparación con las reformas constitucionales que fueron hechas de manera mucho más rápida.

4. 2.2 LA EXPERIENCIA DE IRLANDA DEL NORTE

Aunque las causas de este conflicto obedecen principalmente al rechazo de Irlanda del Norte al control territorial y político que Inglaterra ejerce sobre esta población, molestia esta que se ha incrementado debido a la exclusión de los irlandeses en temas económicos, culturales y de la vida social debido a su religión y costumbres, el caso de Irlanda del Norte es importante para Colombia en cuanto al uso de la figura del *Fast Track* para implementar su Acuerdo de Paz, conocido como Acuerdo de Viernes Santo, pues, aunque como se puede observar, las causas de este conflicto son totalmente distintos al colombiano, su experiencia en la implementación del acuerdo podría resultar bastante valiosa para entender qué es la figura del *Fast Track*, como se ha utilizado, qué límites tiene y qué trascendencia tuvo en la construcción de paz de Irlanda.

Con este objeto, en primer lugar, se hará una referencia a qué ha sido el *Fast-Track* o vía rápida en el Reino Unido, toda vez que Irlanda del Norte como se sabe es uno de los países integrantes del Reino Unido, junto con Escocia, Gales e Inglaterra, todos estos regidos por el Parlamento de Westminster en Inglaterra.

4.2.2.1 El uso del Fast- Track o vía rápida en el Reino Unido

El Reino Unido hace ya varias décadas ha hecho uso de la figura del *Fast -Track* legislativo como una herramienta de carácter excepcional que permite simplificar el proceso de reformas constitucionales y legales para que sean estudiadas y aprobadas de manera acelerada y mucho más corta que el proceso ordinario. Así pues, respecto a la legislación aprobada por vía de *Fast- Track* las siguientes son algunas características que la definen:

- Es la legislación que ha pasado todas las etapas en un día, en la Cámara de los Comunes.
- Es legislación que en la Cámara de los Lores ha pasado dos o más etapas en sólo un día.
- Legislación que ha sido estudiada fuera de los intervalos normales que debería darse ordinariamente entre cada etapa.
- Legislación que ha sido tenida en cuenta a pesar de haber sido archivada para ser consideradamente nuevamente y aprobarla.
- Legislación que, aunque no cabe dentro de ninguna de las reglas anteriores, ha sido expedida en razón de una situación de urgencia como por ejemplo el Acto de 2005 para prevenir el terrorismo.

Según un estudio del Comité Constitucional de la Cámara de los Lores del Reino Unido¹⁸, en los últimos veinte años se han tramitado y aprobado más de treinta proyectos de ley por vía rápida, de los cuales un gran número se relaciona con aquellos que pretendían implementar los acuerdos de paz y de descentralización de Irlanda del Norte.¹⁹

¹⁸Comité Constitucional de la Cámara de Lores. Disponible en <https://publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldconst/116/11604.htm>

¹⁹ Algunas otras reformas adelantadas vía *Fast Track*, desde 1974, fueron respuesta a: 1) ataques terroristas en virtud de los cuáles se hizo la reforma a la Justicia Criminal de 1998, 2) crisis económicas que se trataron de superar con la adopción de reformas de la Banca de 1998, 3) al sistema de derecho penal adoptando la reforma de 1991, 4) las lagunas legales que conllevaron a la creación por ejemplo de proyectos como los de Clonación Reproductiva de 2001, 5) a anomalías o errores que han surgido en la legislación, 6) a crisis en prisiones como consecuencias de huelgas, 7) acuerdos internacionales, 7) preocupaciones públicas.

Sin embargo, ha de decirse que de esta investigación que hizo el Parlamento del Reino Unido se ha concluido que, a pesar de que algunos proyectos pasaron por vía rápida, la realidad es que el proceso de reforma fue el ordinario en la Cámara de los Lores, situación ésta que pone en duda el carácter de urgencia con el que se pretendió hacer estas reformas de manera más rápida. Vale la pena decir que algunos estudiosos del campo del derecho defienden la aplicación de esta figura siempre y cuando no se convierta en la regla general; para el caso de Irlanda del Norte se ha dicho que ha sido un caso especial, debido al aspecto humanitario de los proyectos que han pasado todas las etapas.

De las críticas que se hacen al uso de esta figura en este estudio, se hace referencia a la imposibilidad de hacer un análisis concienzudo y pleno de las propuestas presentadas al Parlamento, pues no hay tiempo suficiente para hacer un debate y examen adecuado cuando la legislación se aprueba en pocos días o semanas. El Gobierno afirma que «un buen escrutinio es parte esencial de hacer una buena ley»²⁰, y en consecuencia por esta vía se pierde la calidad de la legislación priorizando el tema del tiempo ante la necesidad de una acción rápida, sin embargo otra parte de la doctrina ha expresado que no podría probarse que el efecto que ha tenido el *Fast Track* en la calidad de la legislación sea negativo, y que incluso en virtud de esta figura se ha podido expedir normas de muy buena calidad.

A su vez, se hace referencia a la casi inexistente actividad que pueda ser realizada por organizaciones sociales, grupos de presión o individuos que estén interesados en participar o ejercer algún tipo de influencia en el proceso legislativo, lo que pone en riesgo el carácter democrático y transparente que tiene por principio el debate legislativo.

²⁰ Ibidem

Debe quedar claro así mismo que el uso de la vía rápida solo debe darse cuando sea absolutamente necesario hacerlo, pues la consecuencia del uso de esta figura sobre los demás proyectos es ralentizarlos, toda vez que se prioriza el estudio de este proyecto sobre los demás que venían en proceso. Lo anterior, debido a que, como lo señala el estudio ya mencionado, en varias ocasiones se ha usado el *Fast Track* para aprobar, de manera privilegiada, enmiendas que no tienen carácter urgente o para incluir en enmiendas urgentes algunos aspectos que no lo son.

Sin embargo, algunos estudiosos como el profesor Francis McEldowny, docente de derecho de la facultad de derecho de la Universidad Warwick (Reino Unido) afirman que más del 40 por ciento de la legislación de Irlanda del Norte ha sido aprobada mediante *Fast Track*, lo que demuestra que el uso de la vía rápida no es tan excepcional como podría pensarse.

El hecho de usar la vía rápida de manera generalizada ha provocado una cierta prevalencia del ejecutivo sobre el legislativo, y ha causado excesos, pues normas creadas para sobrepasar una urgencia han perdurado en el tiempo aun después de haber sido superada la urgencia, o han sido usadas con fines distintos a los que motivaron a su creación.

4.2.2.2 El *Fast Track* en Irlanda del Norte y la implementación del Acuerdo del Viernes Santo

Tras varios años de conflicto armado interno, finalmente el 10 de abril de 1998 se firmaría el Acuerdo de Stormont o Acuerdo del Viernes Santo, en el cual participaron el Gobierno británico, el Gobierno irlandés y los veinticinco partidos políticos más votados en las elecciones del 25 de junio de 1998, con el objeto de poner fin a las hostilidades y actos de violencia, pero además como un acto de respeto y legitimidad de las diferencias religiosas, culturales y políticas de la población norirlandesa.

Por tanto, la implementación del Acuerdo del Viernes Santo tenía un carácter humanitario que no podía ignorarse, y que por el contrario debía ser manejado de manera ágil, por lo cual no hubo quien quisiera impedir que, por ejemplo, el Proyecto de Localización de Desaparecidos de 1998, parte del Acuerdo, fuera aprobado por vía rápida aun sabiéndose que no requería ser aprobado por vía de *Fast Track*.

El Acuerdo del Viernes Santo o Acuerdo Stormont, mantuvo el status de Irlanda de Norte según el cual se mantiene como miembro del Reino Unido, sin embargo, deben tenerse en cuenta los siguientes puntos del Acuerdo, como algunos de los puntos fundamentales del Acuerdo:

1. *«Reconocer la legitimidad o la capacidad libre de decisión de la mayoría de los Irlandeses del Norte, sobre su preferencia o no de continuar bajo la Unión de la Gran Bretaña, o ser una Irlanda unida y soberana.*
2. *Reconocer el derecho consciente y libre a la autodeterminación bajo acuerdo respectivo de las dos partes, Sur y Norte de Irlanda, para crear una Irlanda Unida, si ese es su deseo, aceptando que este es un derecho que debe ser alcanzado y materializado mediante un acuerdo de la mayoría de las personas de Irlanda del Norte.*
3. *Si en un futuro las personas de la Isla de Irlanda ejercen su derecho a la libre determinación en las bases de los puntos anteriores para la construcción de una Irlanda unida, será obligatorio para ambos Gobiernos introducir y soportar este deseo en su respectiva legislación para darle efecto a su deseo.*
4. *Cualquiera que sea la elección libremente ejercida por la mayoría de la población de Irlanda del Norte, el poder del gobierno soberano con jurisdicción allí se ejercerá con rigurosa imparcialidad en bienestar de todas*

las personas, la diversidad de sus identidades y tradiciones y se fundará sobre los principios de respeto, no discriminación, justicia y equidad en el tratamiento en razón de su identidad, diversidad y aspiraciones de ambas comunidades.

5. *Reconocer el derecho de todas las personas de Irlanda del Norte a identificarse y ser aceptados como irlandeses o británicos, o ambos, según lo prefieran, y en consecuencia confirmar que su derecho a poseer la ciudadanía británica e irlandesa es aceptado por ambos Gobiernos y no se verían afectados por ningún cambio futuro en el estado de Irlanda del Norte.»²¹*

Con el objeto de introducir los anteriores puntos en el ordenamiento jurídico, se hizo necesario hacer una reforma constitucional que permitiera producir los efectos buscados en las negociaciones. De este modo, el Gobierno de la República de Irlanda aprobó la Décima Novena Enmienda Constitucional el 3 de junio de 1998 como lo requería el Acuerdo del Viernes Santo. De manera similar, el Gobierno británico derogó el Acto de 1920 del Gobierno de Irlanda en noviembre de 1998. Sin embargo, los efectos y cambios buscados solo tendrían lugar hasta el 1 de diciembre de 1999.²²

Al mismo tiempo, debía entonces hacer reformas legislativas que complementaran y materializaran las reformas constitucionales, para lo cual se hizo uso de la vía rápida para los siguientes casos:

²¹Matriz de los Acuerdos de Paz (Fecha de recuperación: (2/19/2018), Disponible en <https://peaceaccords.nd.edu/provision/constitutional-reform-northern-irlanda-good-friday-greement>, KrocInstitutefor International PeaceStudies, Universidad de Notre Dame.

²² Peace Accords Matrix (Date of retrieval: (02/20/2018), <https://peaceaccords.nd.edu/accord/northern-ireland-good-friday-agreement>, Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame.

<p>Proyectos en los que fue usado el <i>Fast track</i> en virtud de Proceso de Paz de Irlanda del Norte y Acuerdo de descentralización.</p>	<p>Proyecto de ley de Irlanda del Norte de 1995 (Remisión de Sentencias): para restaurar la práctica que existía en Irlanda del Norte hasta 1989, obtenida en 1976, en la que todos los presos independientemente del crimen cometido, que estén cumpliendo con una condena fija de prisión, se convierten en aptos para ser liberados a mitad de camino de la condena.</p> <p>Proyecto de ley de Irlanda del Norte 1999: disposiciones sobre devolución y desmantelamiento de armas a partir de propuestas presentadas por el Primer Ministro.</p> <p>Proyecto de ley de Irlanda del Norte de 2000: permitió el regreso temporal de la administración directa de Irlanda del Norte.</p> <p>Proyecto de ley para elecciones de la Asamblea de Irlanda del Norte de 2003: previendo un aplazamiento de 28 días en el calendario de elecciones de Asamblea de Irlanda del Norte para el 1 de mayo de 2003</p> <p>Proyecto de ley acerca de las elecciones y períodos de suspensión de 2003: previsto para el aplazamiento de las elecciones para la Asamblea de Irlanda del Norte que se iban a celebrar el 29 de mayo de 2003</p> <p>Proyecto de ley de Irlanda del Norte (Comisión de Monitoreo, etc) de 2002-2003: da al</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>Secretario de Estado el poder de excluir Ministros de la Asamblea cuando ciertas condiciones se han cumplido.</p> <p>Proyecto de ley de Irlanda del Norte de 2006. Requerimiento obligatorio a la Asamblea para propósitos de elegir el Ejecutivo.</p> <p>Proyecto de ley de Irlanda del Norte de 2006 (Acuerdo de San Andrés): con el fin de prever disposiciones para la restauración del gobierno descentralizado.</p> <p>Proyecto de ley de Irlanda del Norte de 2007 (Acuerdo de San Andrés): para modificar los efectos del Acto de 2006 mediante la alteración de fechas de marzo a mayo. ²³</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Se evidencia de todo lo anterior que el Acuerdo del Viernes Santo sentó un marco de trabajo para el Gobierno británico de transferir específicos poderes al Gobierno local del Gobierno inglés, llamándolo a establecer una Asamblea y Congreso Ejecutivo propio de Irlanda de Norte, en dónde nacionalistas y unionistas puedan compartir el poder, pero teniendo en cuenta siempre que sus decisiones deberían ser legitimadas por la comunidad. Con el objeto de llevar a cabo estas reformas se hizo uso del *Fast Track* como se observa en la tabla anterior, sin embargo, no sería hasta el 2007 cuando la autoridad sobre las situaciones locales sería realmente transferida a la Asamblea de Irlanda del Norte y al Ejecutivo.

Así mismo, de las principales preocupaciones en las negociaciones del Acuerdo se encuentra aquella sobre la situación de los prisioneros, la cual fue rápidamente

²³ Ibidem

solucionada mediante la expedición por vía de *Fast Track* de un indulto general para los presos políticos que pudiese facilitar su reintegración a la sociedad, con la condición de mantener el cese del fuego y garantizar el no uso de la violencia nuevamente.

Otro de los aspectos importantes para la implementación de los Acuerdos de Paz tiene que ver con el desarme (decomiso de armas) y desmilitarización, situación ésta que sería de vital importancia para la consecución de los puntos acordados y para garantizar un cese al fuego. En el año 1999 por medio de la vía rápida se expidieron disposiciones sobre devolución y desmantelamiento de armas a partir de propuestas presentadas por el Primer Ministro; sería finalmente en el año 2005 cuando se verificó el desarme de IRA, pero desafortunadamente no ocurrió lo mismo con los grupos paramilitares lealistas.

4.2.2.3 Conclusiones sobre el tiempo y el procedimiento ordinario utilizado para hacer reformas legislativas para implementar el Acuerdo de Paz en Irlanda del Norte

A diez años de la firma del Acuerdo del Viernes Santo, según estudio del Instituto Kroc para Estudios Internacionales de Paz, de la Universidad de Notre Dame, la implementación ya había avanzado en un 95%, lo que indica que el tiempo utilizado para hacer las reformas constitucionales y legales, y la utilización de la herramienta del *Fast Track* para hacer reformas legislativas en busca de la implementación del Acuerdo, fue eficaz y útil.

Irlanda del Norte, se caracterizó por ser uno de los países que más rápido avanzó en el proceso de implementación durante el primer año, pues alcanzó una

implementación total de las reformas constitucionales necesarias para implementar el Acuerdo.²⁴

Sin embargo, debe aclararse que el *Fast Track* legislativo es una herramienta que no ha sido exclusivamente utilizada en el Reino Unido para implementar el Acuerdo del Viernes Santo, sino que por el contrario es una figura que ha venido siendo empleada varios años atrás para realizar reformas legislativas en diversos temas, pero que, a pesar de tener carácter excepcional, se ha venido aplicando con frecuencia.

No obstante haber logrado avanzar casi en un 100% en la implementación del Acuerdo en un tiempo razonable gracias al uso del *Fast Track* para reformar la legislación, se debe señalar sin embargo que la dificultad de encontrar una solución definitiva al conflicto norirlandés es casi tan compleja, que el Acuerdo del Viernes Santo es en realidad un «acuerdo de transición mediante el cual se crea un contexto de paz y se propicia un medio para las conversaciones. No se trata de llegar a la solución del conflicto, sino de generar las condiciones apropiadas para el desarrollo y la aplicación de otras políticas cuyo efecto puede contribuir en el futuro al logro de una paz estable.»²⁵

De lo anterior, entonces, puede concluirse que las transformaciones en el orden político y de autonomía gubernamental fueron los efectos buscados y alcanzados por el Acuerdo del Viernes Santo, no obstante queda un largo camino por recorrerse para atacar otros aspectos generadores del conflicto como por ejemplo la división tan marcada existente entre protestantes y católicos que aún hoy día produce conflicto y violencia, a pesar de que se ha venido trabajando en un Programa especial de apoyo para la paz y la reconciliación en Irlanda del Norte y los condados

²⁴GACETA DEL CONGRESO 776 viernes, 2 de octubre de 2015 Página 7

²⁵ DE GAMBOA, Tapias Camila; El tránsito hacia la paz: de las herramientas nacionales a las locales. Estrategias de la transición en cinco países y en tres ciudades colombianas. Editorial Universidad del Rosario. 2010. Pág. 139.

fronterizos, con el fin de que ambas tradiciones intercambien experiencias que les permita conocerse y reconciliarse. Sobre este tema ha dicho la Escuela de Paz en Barcelona (2006):

«A pesar de que Ira ha renunciado definitivamente a las armas, es posible que tengan que pasar algunos años para que se consolide una confianza mínima que permita el funcionamiento de unas instituciones intercomunitarias a escala local y económica, la sociedad se ha acostumbrado a vivir sin violencia a pesar de que persisten estructuras (sistema escolar y vivienda) y actitudes de segregación, son visibles las diferencias de clase, destacando que la mayor parte de los excombatientes provienen de barrios de clase trabajadora. Está pendiente el esclarecimiento del pasado»²⁶

4.2.2.4 Algunos consejos que propone el Parlamento del Reino Unido para mejorar el uso del *Fast Track*

1. Publicar el asesoramiento legal del que fue objeto el proyecto presentado por el Gobierno, pues podría revelar que la necesidad que defiende el Gobierno es mucho más débil de lo que se ha presentado en público.
2. La necesidad de una Constitución escrita que limite el ejercicio de los poderes de emergencia.
3. Establecerse un Comité Directivo Legislativo que dirija los tiempos de la agenda legislativa, para que se flexibilice a su vez el calendario del debate

²⁶ GONZÁLEZ, Rubio Rafael Enrique. Análisis del Proceso de Paz en Irlanda del Norte. Universidad Católica de Colombia. 2015. Bogotá. Pág., 89 Disponible en <http://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2693/1/AN%C3%81LISIS%20DEL%20PROCESO%20DE%20PAZ%20EN%20IRLANDA%20DEL%20NORTE..pdf> (pág. 74).

de emergencia, lo que aseguraría un mejor escrutinio y transparencia a la hora de los debates.

4. Establecer mecanismos que permitan consultar la opinión a las partes interesadas y de los diferentes comités parlamentarios, antes de la segunda lectura del proyecto en Cámara, salvo en circunstancias extremas que lo impidan.

4.3 EL FRACASO DE ALGUNOS ACUERDOS DE PAZ

Con el objeto de buscar una relación entre la implementación pronta de los acuerdos de paz y el éxito o estancamiento de los procesos de construcción de paz, es forzoso estudiar el caso del Acuerdo de Mindanao en Filipinas del año 1996, y el caso de Senegal respecto de los acuerdos de Casamance de 2004. En primer lugar, se mostrará cómo se desarrolló la implementación de cada acuerdo, y finalmente se concluirá qué consecuencias trajo la tardanza en el cumplimiento de estos.

4.3.1. El caso de Filipinas

La implementación del Acuerdo de Mindanao, es decir, el acuerdo de paz firmado entre el Gobierno filipino y el movimiento armado conocido como MILF o Frente Islámico de Liberación Mora, movimiento este que reclamaba la independencia de la región de Mindanao, comenzó en el año 1996. En este Acuerdo se estableció que:

Artículo 2:

La Fase I de implementación del Acuerdo implicará una enmienda de la Ley Orgánica (RA 6734) de la Región Autónoma del Mindanao Musulmán (ARMM) a través del Congreso, luego de lo cual la ley modificatoria será sometida a plebiscito

para la aprobación de la población de las áreas de la región, para determinar el establecimiento de un nuevo gobierno autónomo y el área específica de autonomía del mismo.

El calendario para la implementación del Acuerdo establecía que entre 1996 y 1997 debía hacerse la enmienda de la AR 6734 y que el correspondiente plebiscito se haría en 1998, sin embargo, dicha reforma no se hizo en tiempo y por ende también se retrasó el plebiscito. No fue sino hasta cinco años después que dicha reforma se expidió mediante la ley de la República 9054 del 31 de marzo de 2001, luego de lo cual el plebiscito fue realizado en agosto del mismo año.

Debido a la tardanza en el cumplimiento de lo acordado por parte del Gobierno, hubo episodios de violencia por parte de grupos del MNFL que no se habían desarmado; para el año 2008, es decir doce años después del Acuerdo, aun existían miembros activos del MNFL, «muchos de ellos en posesión de armas, por lo que mantienen sus capacidades para reagruparse para el combate activo»²⁷.

Además de lo anterior, el retraso en la entrega de fondos para comenzar con los proyectos de reintegración de los miembros del Frente, la falta de un sistema de control y vigilancia así como el registro defectuoso de las armas entregadas y el inicio de un proceso de reintegración sin desarme ni desmovilización, pues no se estableció con claridad cuál sería el status que adquirirían los ex combatientes, seguían generando desconfianza entre los miembros del MNFL y en general en la sociedad de Mindanao.

En consecuencia, durante el año 2008, «el conflicto entre el Gobierno y el MILF vivió la espiral de violencia más importante de los últimos años y generó ciertos temores

²⁷FISAS, Vicenç. Anuario de Procesos de Paz. Icaria Editorial. Escola de Cultura de Pau. 2014. Disponible en <http://escolapau.uab.cat/img/qcp/mindanao.pdf>

sobre la posible reapertura del conflicto armado en Mindanao»²⁸, que se confirmaron en el futuro implicando ello el fracaso del acuerdo.

4.3.2 El caso de Senegal

En el año 2004 el Gobierno angoleño y el grupo MFDC (Movimiento de las Fuerzas Democráticas de Casamance), alzado en armas, que buscaba la independencia de la población de Casamance, firmaron el Acuerdo de Casamance. Desde entonces muy poco avance se dio por parte del Gobierno.

«Para el año 2005 se evidenció un estancamiento en la implementación del Acuerdo, pues en el primer año solo se logró implementar el 1,85% de lo acordado y para el quinto año solo se había avanzado en el 53.7%.»²⁹

Después de más de cuatro años de la firma del Acuerdo, el Gobierno apenas se proponía establecer un programa de desminado, programa este que había sido uno de los pilares principales del Acuerdo. Sin embargo, como era de esperarse, tres meses después de sentarse las bases para dar comienzo a este programa, fue visible el limitado progreso sobre este programa debido a la falta de cumplimiento del Acuerdo.³⁰

Al respecto se dijo que el cumplimiento del Acuerdo en un tiempo prudente era una condición *sine qua non* para que el proceso de desminado funcionara, pues para que este fuese eficaz se debía actuar en enlace con los rebeldes. Como consecuencia de las demoras y la falta de precisión, el número de víctimas y

²⁸ Escola de Cultura de Pau 2009 Pág. 39. Disponible en <http://escolapau.uab.es/conflictosypaz/ficha.php?idfichasubzona=51¶midioma=0>

²⁹ Gaceta del Congreso No. 776/2015

³⁰ Lack of Peace Accord Hampers Demining in Casamance. *United Nations Integrated Regional Information Networks*, May 9, 2008. Disponible en <http://www.irinnews.org/report/78126/senegal-lack-peace-accord-hampers-demining-casamance>

desplazados fue en aumento, pues no existía un proceso de acompañamiento de desplazados que les permitiera regresar en condiciones de seguridad.

El inexistente señalamiento de una política clara generó confusión en la sociedad respecto de quién estaba facultado para adelantar dicho proceso. Así las cosas, ha habido enfrentamientos entre los militares, que reclaman más poder sobre este proceso, y los actores civiles, que reclaman la participación del MFDC. Sin embargo, el proceso de descentralización que marchaba en Senegal para esta época transfería este proceso a los consejos y gobernadores elegidos regionalmente, por lo cual ahora ellos también quieren tener voz en el proceso.

Después de alcanzada la firma de la paz, en vista del estancamiento en el cumplimiento de lo acordado, los incidentes violentos continuaron, «dejando a la región atrapada en el limbo sin paz ni guerra»³¹; económicamente la región de Casamance, la más fértil del territorio de Senegal, se estancó económicamente por la falta de compromiso del Gobierno en el proyecto de erradicación de minas y de desarrollo rural.

Por todo lo anterior, nunca hubo reintegración, desarme, ni desmovilización del MFDC. Según reportaje de la prensa nacional de 2011, «la desmovilización, el desarme y la reinserción de unos 2.000 combatientes nunca se ha llevado a cabo»³². Paulatinamente la violencia fue regresando, así, por ejemplo, en 2011 se estimó que 83 personas habían sido asesinadas como consecuencia de la reactivación del conflicto armado.³³

³¹Ibidem

³² GENERAL PEACE AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF SENEGAL AND “LE MOUVEMENT DES FORCES DÉMOCRATIQUES DE LA CASAMANCE” Disponible en <https://peaceaccords.nd.edu/accord/general-peace-agreement-between-government-republic-senegal-and-mfdc>

³³ Country Reports on Human Rights Practices for 2011 – Senegal, *U.S. Department of State*, May 24, 2012, Disponible en <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2011/humanrightsreport/index.htm?dli...>

4.4 FACTORES DETERMINANTES DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

Siguiendo la teoría de Rousseau sobre el origen de la desigualdad entre los hombres, se entiende que, del cultivo de la tierra deviene su división, y con ello se habría dado lugar a un nuevo tipo de derecho conocido como derecho de propiedad; dice Rousseau que «este fue o debió ser, el origen de la sociedad y de las leyes, que pusieron nuevas dificultades al débil y dieron nuevas fuerzas al rico, destruyeron irremediablemente la libertad natural, fijaron para siempre la ley de la propiedad y de la desigualdad, convirtieron una hábil usurpación en un derecho irrevocable, y en provecho de algunos ambiciosos, dominaron a partir de entonces a todo el género humano condenándolo al trabajo, a la servidumbre y a la miseria.»³⁴ En ese sentido, no es del todo fuera de contexto aquella afirmación hecha en el informe «*¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*» del Centro de Memoria Histórica, que expone que «la apropiación, el uso y la tenencia de la tierra han sido motores del origen y la perduración del conflicto armado».

La época de la Colonia, hacia los siglos XVI y XVII estuvo marcado por la explotación del indígena por parte de los españoles «conquistadores», quienes ocuparon sus territorios y establecieron en ellos ciudades que facilitarían el saqueo y el sometimiento de estas comunidades vecinas. Es así como se instaura en estos territorios indígenas, inicialmente, la figura de la encomienda, como medio de dominio y explotación, mediante la cual se impuso que estas poblaciones trabajaran a su servicio con la única “contraprestación” de que los encomenderos españoles garantizaran su evangelización.³⁵

Un siglo después de la invasión ibérica se daría inicio a una fase latifundista en la economía Colonial mediante la Reforma Agraria de 1592 dándose así origen a un

³⁴ ROUSSEAU, Jean-Jacques. El origen de la Desigualdad entre los hombres, 1972

³⁵ OCAMPO, López Javier. Los orígenes fundacionales de la Villa de San Cristóbal y el antiguo Corregimiento de Tunja, Fondo Editorial Simón Rodríguez. San Cristóbal. 2011. pág. 59

Sistema Hacendatario³⁶ en algunas regiones de lo que es hoy nuestro país. La mentalidad había cambiado: «a mayor cantidad de tierras y propiedades, mayor era la posición y el papel en la sociedad colonial»³⁷. El Nuevo Reino de Granada, en el siglo XVII, estaría organizado territorialmente entonces en latifundios o haciendas, los bienes territoriales de la Iglesia y la propiedad colectiva de las comunidades indígenas, de la cual venían siendo despojados paulatinamente por algunos españoles o criollos que pretendían fortalecer sus caballerías. Los encomenderos se transformaron entonces en grandes propietarios de tierras trabajadas por los indígenas y por esclavos en algunas regiones.

A su vez surgen otras dos instituciones más, que marcarían la inequitativa distribución de la tierra y de las riquezas naturales que ha prevalecido en la historia de este país, conocidas como la «mita» y el «resguardo».

La mita por su parte, se utilizó como una forma para obligar a las comunidades indígenas a enviar un cierto número de personas para que trabajaran en las minas, en haciendas, talleres artesanales y en trabajos públicos. Mientras tanto, se constituía «el resguardo», es decir, una agrupación de indígenas a los que se les

³⁶ «Entiéndase en este contexto, que la hacienda no era una unidad de producción, sino un conjunto de pequeñas parcelas explotadas individualmente por familias, que trabajaban con sus propios medios de producción comprados a crédito a la hacienda, obligando de ante mano a entregar la totalidad de la producción a ésta. Nótese, que en esta forma de producción, la inversión con sus riesgos para el capitalista eran mínimos ante cualquier evento desfavorable, al correr los costos por cuenta del aparcerero, garantizando entre otras la retención de la mano de obra.

Este modelo de organización, comprendía un sistema autárquico en el que se evitaba el monocultivo para producir sus propios alimentos, aislando los costos de los trabajadores de los precios del mercado. De esta forma, los arrendatarios constituyeron la fuerza de trabajo permanente de la plantación, pagando el canon de arrendamiento con trabajo y eran obligados a vender a la hacienda los alimentos que se producía la parcela.»

JIMÉNEZ, Vega Rafael; El lastre del modelo hacendatario. La República, 2015. Disponible en <https://www.larepublica.co/analisis/rafael-jimenez-vega-509934/el-lastre-del-modelo-hacendatario-2311646>

³⁷ Ibidem, Pág. 86

asignaba un terreno, que por lo general se traducía en menos de 1.5 hectáreas y que era, de manera general, donde se producían los alimentos para las poblaciones vecinas, y permitía garantizar el reparto de grandes extensiones de tierra a los españoles venidos a estas tierras y a sus descendientes.

A pesar del establecimiento de los resguardos, entre los años 1750 y 1800 «las autoridades ordenaron la disolución de más de setenta pueblos indígenas en la altiplanicie oriental y su agrupación con otros. Las tierras que quedaban libres eran tierras «realengas» que se remataron, de modo que donde había unos centenares de huertos se estableció a veces una hacienda ganadera y a veces un conjunto de pequeñas propiedades de cultivadores mestizos. Estas medidas aumentaron el despojo a los indígenas y a la vez incrementaron la concentración de la propiedad rural, agrupando a los campesinos, indígenas o mestizos, en zonas más reducidas.»³⁸

Desde entonces se empezó a perfilar una sociedad estamental, rígida y estratificada, con escasa movilidad social, marcada por un Régimen Latifundista, que prevalecería en Hispanoamérica durante los siglos XVIII y XIX y que se proyecta hasta nuestros días en Colombia. Ese régimen prevaleciente en el país tiene su correlato en el minifundio propio del altiplano cundiboyacense, de los Santanderes y de Nariño, y en una gran masa de campesinos sin tierra.

El poder de decisión estuvo supeditado a la propiedad. Desde 1819, se dispuso que solo podrían participar electoralmente los propietarios, que supieran leer y escribir, restringiendo la capacidad electoral solo a aquellos que tuvieran tierras, quitándole al pueblo sus derechos políticos, lo que marcó mucho más la distribución inequitativa de la riqueza, pues eran estos terratenientes los que podían definir las políticas de desarrollo del país.

³⁸ MELO, Jorge Orlando; Historia Mínima de Colombia. Tuner Libros, 2017. Pág. 63.

De otra parte, con el devenir de los años, poco a poco, avanzó el proceso de colonización de las tierras templadas y cálidas, dependiendo la proporción de las tierras ocupadas del poder que en la escala social tuvieran los colonizadores; se fue talando la selva tropical para establecer cultivos, algunos destinados al comercio y otros a la subsistencia de las familias de estos colonizadores. Sin embargo, como no todos recibían tierras, aquellos que no las obtuvieron terminaron trabajando como aparceros de las tierras de los afortunados colonizadores. Los grandes terratenientes, con pocos trabajadores se dedicaron a la ganadería extensiva en algunas zonas como la región Caribe y los Llanos orientales, en otras zonas se dedicaron a la siembra de caña y de tabaco y posteriormente de café.

Paralelamente, se generó una agricultura de subsistencia, que no lograba alimentar suficientemente a la población y que dejó perder muchas especies de cultivos, se generalizó la deforestación de buena parte del territorio nacional y la destrucción de selvas andinas y bosques tropicales, construyéndose así un nuevo concepto de progreso ligado al agro.

«Aunque la distribución de la riqueza fue siempre desigual, esto comenzó a verse como injusticia social sobre todo desde los años veinte (Siglo XX) y justificó el lenguaje radical. Los intelectuales de avanzada propusieron un progreso que, más que en el desarrollo económico y el mejoramiento gradual, consistía en la justicia formal del socialismo. La desigualdad de la propiedad volvió al centro de los debates. Los cafeteros promovieron la idea de que la pequeña y mediana propiedad era la solución a los conflictos sociales, como ya pasaba en Antioquia, Caldas, Santander y otras regiones similares. Los partidos socialistas, y la izquierda liberal presentaron el latifundismo como responsable del atraso rural en las llanuras del Atlántico y de la opresión de la población de tradición indígena de Cundinamarca,

Boyacá, Cauca o Nariño»³⁹; las condiciones laborales de los campesinos aparceros o asalariados, no era la mejor, y se venían incrementando los conflictos por tierras, entre terratenientes y los colonos que venían explotando y trabajando estos territorios.

Lo anterior se constituyó en el origen de las huelgas de los campesinos y de los trabajadores en búsqueda de mejoras en su calidad de vida, a lo que el gobierno nacional respondió con represión.⁴⁰ A ello se sumaría posteriormente el establecimiento del Frente Nacional, que excluyó de la participación política a todos aquellos otros movimientos y partidos distintos al liberal y el conservador.

Como reacción a todos estos factores sociales de exclusión y represión nacen grupos guerrilleros, entre ellos las FARC y el ELN, que inicialmente se constituyeron como autodefensas campesinas pero que además pretendían la toma del poder mediante las armas.

Si bien es cierto que las formas de apropiación monopólica y excluyente de la tierra hunde sus raíces en la época colonial, no puede negarse que estas condiciones se vieron agravadas con posterioridad al siglo XIX, como consecuencia de la expansión de grandes haciendas, valiéndose para ello los sectores dominantes de la violencia política, liberal conservadora, en las décadas de los años 50, 60⁴², paramilitar y

³⁹ MELO, Jorge Orlando. *Historia Mínima de Colombia*, Turner Libros, México D.F, 2017. Págs. 193-194.

⁴⁰ Según credencial histórica del Banco de la República, a partir de «febrero 16 estalla en el país una ola de huelgas obreras que se prolongarán hasta fines de año. Eduardo Santos dice que el autoritarismo, la metralla y la bayoneta no son la solución para la crisis social.» <http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-191/colombia-y-el-mundo-1920>

⁴¹ «El 12 de noviembre, los “30.000 obreros de la Zona Bananera, desatendidos por la UnitedFruit en sus reclamaciones, hechas a base de las leyes que los amparan, ordenaron el paro general en toda la zona”, informaba un despacho del corresponsal de **El Espectador** hecho desde Sevilla. Los trabajadores presentaron un pliego petitorio de nueve puntos, entre los que estaban la supresión de los comisariatos, pago semanal, habitaciones higiénicas y descanso dominical remunerado.» <https://www.elespectador.com/opinion/la-masacre-de-las-bananeras-columna-726689>

⁴² La Violencia, entre los años cuarenta y los sesenta, «fue un proceso social en el que el sectarismo político encubrió la expulsión del campesinado y la concentración de la tierra» (Uribe, 2009, 94) que

narcoparamilitar en las décadas siguientes, que no solo hicieron letra muerta las leyes de reforma agraria sino que materializaron una contrarreforma, concentrando aún más la propiedad de la tierra que se destinó fundamentalmente a la ganadería extensiva. De otra parte, el Estado no ha tenido una política clara de adjudicación de tierras baldías, situación ésta que conllevó a limitar el desarrollo económico del país a un solo sector de la población, excluyendo a los campesinos, que se vieron obligados de cierta manera a enfrentar dicho límite mediante la constitución de organizaciones con tal fin o que en muchos casos determinaron que fueran atraídos por organizaciones al margen de la ley que durante largos periodos han enfrentado al establecimiento.

Años más tarde estos grupos al margen de la ley buscaron financiarse con cuotas impuestas a ciudadanos, conocidas como “vacunas”⁴³, lo que generaría la configuración de grupos paramilitares, constituidos especialmente por ganaderos y comerciantes armados que pretendían defenderse de estos guerrilleros, contando para ello con apoyo de los militares y el financiamiento fundamentalmente de los grandes ganaderos.⁴⁴

culminó con el Frente Nacional, un «pacto elitista» que impulsó «la colonización y la expansión de la frontera agrícola», cerró los espacios de participación política e impulsó una nueva fase de violencia. Después de los esfuerzos de reforma agraria de la primera parte del siglo, en la política pública se acogió la idea de garantizar la explotación económica de la tierra para resolver esa larga confrontación. Pero el problema persistió y gran parte de la sociedad aún es víctima de la falta de una solución democrática del conflicto.»

ALBÁN, Álvaro. Reforma y Contrarreforma Agraria en Colombia. Revista de Economía Institucional, Vol. 13, N° 24, Primer Semestre 2011. P. 327-356. Disponible en <https://www.economiainstitutional.com/pdf/No24/aalban24.pdf>

⁴³ La guerrilla estableció las «vacunas» como un medio de extorsión para financiarse. Los cobros los hacían a narcotraficantes, mineros, ganaderos; «Si bien no es claro cuánto dinero han ganado las Farc por las extorsiones, las cuentas de la Fiscalía indican que sólo con el impuesto que cobran en la cadena de producción de drogas ilícitas han recibido más 11.000 millones de pesos a 2016.» <https://verdadabierta.com/radiografia-de-las-extorsiones-de-las-farc/>

⁴⁴el surgimiento del paramilitarismo en Colombia se debió a una manifestación reactiva a los desmanes de la violencia de las guerrillas y a la incapacidad del Estado para resolver los problemas de orden público y los conflictos sociales (García, 2004: 62). Nació como un fenómeno de autodefensa y, aunque pudiera pensarse que en eso se parece a otras formas de vigilantismo de Latinoamérica, conviene hacer una distinción. Las autodefensas no han sido -ni son- ciudadanos organizados contra la criminalidad común ni gentes que espontáneamente se enfrentan a delincuentes comunes –como ocurre en el linchamiento (Huggins, 1991)-, sino grupos que ejercen

Poco a poco se vendría desdibujando el objetivo por el cual los grupos guerrilleros y paramilitares se habían alzado en armas. Su actuar se vendría a relacionar con el narcotráfico, y ahora gran parte de la guerra entre estos grupos al margen de la ley se daría por el control territorial para la producción y tráfico de drogas.

La falta de presencia del Estado en algunas regiones determinó que los grupos ilegales se reorientaran con fines de financiación hacía la minería ilegal, compitiendo por su dominio.⁴⁵

De todo lo anterior resulta forzoso concluir que en Colombia se han vivido varios ciclos de conflicto, caracterizados por el despojo, el desplazamiento y colonización por parte de grupos al margen de la ley, auspiciados por las élites gobernantes, financiados por los grandes propietarios e incluso por empresas extranjeras que han visto en el conflicto armado una oportunidad para la apropiación y explotación de territorios agrícolas, esto sin mencionar que hasta la fecha de hoy se siguen presentando problemas de concentración, acceso inequitativo, abandono, ilegalidad, conflictos por el uso del suelo y la falta de un sistema de catastro rural que tenga información suficiente y actualizada sobre la realidad del mundo rural, razón por la cual el tema agrario y territorial ha sido de vital importancia para la concertación de acuerdos entre la guerrilla de las FARC y el gobierno, para la terminación del conflicto y la reconstrucción de la sociedad colombiana en tiempos de postconflicto.

Es indudable que el tema del territorio y el desarrollo agrícola es un punto crucial en los Acuerdos de la Habana toda vez que constituye una garantía de no repetición del conflicto armado por parte de grupos al margen de la ley que busquen igualdad

un tipo de violencia de corte conservador cuyo fin era mantener un orden sociopolítico establecido (Rosembaun y Sederberg, 1976: 4).<https://confines.mty.itesm.mx/articulos7/RivasP.pdf>

⁴⁵ Minería ilegal: entre el oro y el crimen. Grupos armados sembraron el terror y destruyeron el medio ambiente por cuenta de la minería informal. SEMANA investigó Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/oro-crimen-mineria-ilegal/338107-3>

material, redistribución del territorio y mejores condiciones de vida para los campesinos.

Lo logrado en el punto uno del Acuerdo Final, es decir, la Reforma Rural Integral, «no es otra cosa que una moderna política de desarrollo rural, con énfasis en los territorios, que conjuga la dotación de tierras a los campesinos con la provisión de bienes públicos a la comunidad campesina del país, a fin de inducir una convergencia entre la calidad de vida de la ciudad y la que se experimenta en el campo»⁴⁶

En este punto se hace necesario reconocer que nunca antes en la historia de Colombia hubo un texto de Acuerdo con la insurgencia para terminar el conflicto, que apuntara a atacar las causas del conflicto, de manera real y factible, «Se pasó de las formulaciones retóricas y ampulosas a los compromisos factibles y posibles de aplicar sin desbordar – en ningún caso – la juridicidad del país.»⁴⁷

Se advierte entonces que, de buscarse una solución que ponga fin al conflicto armado y que prometa erradicar sus causas, solo podrá lograrse una vez se haga una transformación agraria profunda, pronta y eficaz, como aquella contenida en el Acuerdo Final de Paz, firmado por el Gobierno Nacional y el extinguido grupo guerrillero FARC-EP.

4.5 EL PROCESO DE PAZ COLOMBIANO

Una vez analizados los determinantes del conflicto, es necesario centrarse en el proceso de paz, que es, en todo caso, el objeto de este estudio y el que ha inspirado la hipótesis de este trabajo. De modo que el presente acápite tiene como propósito

⁴⁶ RESTREPO, Juan Camilo y BERNAL, Morales Andrés. La cuestión Agraria, Penguin Random House Grupo Editorial, Bogotá Colombia, 2014. Pág. 244.

⁴⁷ *Ibíd.*

hacer un estudio del Acto Legislativo 1 de 2016, que es el acto mediante el cual se da vida a la figura del *Fast Track* en Colombia, con el fin de entender cuál es su utilidad, así como analizar su eficacia, su validez, conveniencia y necesidad para el actual proceso de paz que se viene adelantando en Colombia.

Como es de conocimiento público, tras más de cincuenta años de conflicto violento interno, el Gobierno colombiano y los miembros de las guerrillas de las FARC-EP firmaron el Acuerdo de la Habana del 24 de noviembre de 2016, con el objetivo de poner fin a las hostilidades y de erradicar por completo las causas que conllevaron al alzamiento en armas de este y otros grupos guerrilleros en el país.

En el proceso de negociación de este Acuerdo se hizo necesaria la búsqueda de una figura que garantizara la implementación y cumplimiento de lo pactado en un plazo breve en aras de, por una parte, lograr la desmovilización de la tropa guerrillera así como el desarme de la misma, la inserción de los integrantes de la guerrilla desmovilizada a la sociedad, la creación de las instituciones requeridas para materializar la aplicación de la justicia transicional a los responsables de acciones propias del conflicto, para garantizar la verdad y la reparación de la víctimas que dejó ese conflicto, para viabilizar la participación política de los miembros de la guerrilla a partir de su desmovilización, etc., y de otro lado, para hacer posible la superación de las causas que estuvieron en la base del conflicto a partir de políticas públicas que impliquen el cumplimiento de lo pactado en materia de distribución de tierras y de mejoramiento de las condiciones de vida del campesinado colombiano, entre otras. Se estimó indispensable que el Acuerdo Final fuera implementado con rapidez, por consiguiente, el Gobierno, se obligó a presentar ante el Congreso el proyecto de Acto Legislativo que contendría esta figura, llamada Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

Con el fin de hacer un análisis de la necesidad y pertinencia de la aplicación del *Fast Track* se hará, en todo caso, referencia a la importancia del Acuerdo Final y

su implementación, para la erradicación de la desigualdad y en consecuencia, para la construcción de una paz estable y duradera; será también de gran importancia establecer el papel que ha jugado la Corte Constitucional Colombiana respecto a las limitaciones impuestas a la figura del *Fast Track*, y cómo estas decisiones han tenido efectos en su eficacia.

4.5.1 Razones por las cuales se requería una figura jurídica que garantizara el cumplimiento de lo acordado en la Habana

La historia de nuestro país ha estado marcada por un incontable número de conflictos internos y por numerosos intentos de salida a la paz de carácter negociado que, sin embargo, las clases dominantes han utilizado regularmente como medio para aniquilar los líderes de los movimientos sociales y para someter posteriormente a los demás rebeldes⁴⁸. En los conflictos que no alcanzan propiamente niveles políticos, sean estos agrarios o urbanos, en la gran mayoría de estas negociaciones se destaca la falta de compromiso del Gobierno Nacional de cumplir lo acordado, lo que ha generado una desconfianza común entre los grupos insurgentes y, en consecuencia, que se abstengan de buscar una salida pacífica del conflicto.

⁴⁸ Después de la firma del proceso de paz del Gobierno nacional con la guerrilla del M-19, varios de los líderes de este Movimiento fueron asesinados de manera sistemática, así, por ejemplo, Carlos Pizarro fue el primer ex miembro de la guerrilla del M-19 asesinado el 26 de abril de 1990, en un avión, cuando viajaba de Bogotá a Barranquilla, caso este que se atribuye a Carlos Castaño en supuesta colaboración con el coronel Iván Ramírez.

Las pistas del caso Pizarro que la justicia ignoró por 20 años. EL TIEMPO. 24 de abril de 2010. Disponible en : <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7661947>

De la misma manera sistemática, fueron asesinadas más de mil ciento sesenta y tres simpatizantes y líderes del movimiento político Unión Patriótica, movimiento este que surge como consecuencia del proceso de negociación de paz que se adelantaba entre el Gobierno del presidente Belisario Betancur y las FARC; este ha sido el suceso más escalofriante en la historia del país en la escena política, que llevaría a ser calificada por la Corte Interamericana como el primer caso de Genocidio político y por el cual sería condenado el Estado.

BONILLA, María Elvira. La macabra estrategia de exterminio de la UP fraguada desde el Estado: <https://www.elespectador.com/opinion/el-baile-rojo-columna-485275>

Cabe recordar que desde la época de la colonia la actitud de las autoridades gubernamentales ha sido la de desconocer los acuerdos pactados, así como ocurrió con el movimiento de los comuneros, a quienes finalmente les sería aplicada la pena de muerte, quemadas sus casas y embargados sus bienes, ignorando por completo lo pactado en las Capitulaciones de Zipaquirá que incluían una serie de medidas económicas de mejoramiento, y aprovechando la distracción de los rebeldes para reforzar las posiciones militares de las autoridades Virreinales.

Además de la falta de compromiso de las autoridades gubernamentales por el cumplimiento de lo prometido, se debe señalar que ha sido el mismo Gobierno el que se ha encargado de señalar y perseguir a aquellos que se han opuesto a su poder o que han tratado de consolidar una fuerza política alternativa. Fue así que se presentó el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948, quien fue catalogado de ser comunista, razón esta que sería supuestamente el móvil para este delito y que marcaría el inicio de la violencia bipartidista en Colombia, conflicto que se pretendía fuese resuelto por el pacto de Benidorm y la instauración del frente nacional, en el cual solo participarían los dos partidos tradicionales, conservador y liberal, excluyendo la participación en política de otros partidos.

Después de un intento de pacificación y desarme de las guerrillas del Llano, *«las élites partidarias frente al peligro de un reagrupamiento de las guerrillas del Llano, optan cómo táctica el aniquilamiento sistemático de los líderes políticos y militares de las guerrillas del Llano, entre ellos el «1» Guadalupe Salcedo. Estas posturas frente a un asesinato a sangre fría y que muy probablemente fue un plan para asesinar al mítico guerrillero, muestran una instrumentalización por parte de las élites del movimiento insurgente, y un manejo de legitimación social a través de la eliminación del otro y posterior encubrimiento de los hechos. La política sistémica que han aplicado las élites partidistas, colocando a la insurgencia como un elemento*

interno/externo del sistema mismo les permitieron a su vez mantener el Statu Quo.»⁴⁹

Adicionalmente a todo a lo anterior, y con la represión por parte del Gobierno a todas aquellas manifestaciones sindicales, siguieron sembrando desconfianza, y más aún después de la instauración del Estatuto de Seguridad, por parte de Turbay Ayala, momento en el cual empieza a madurar el movimiento guerrillero.⁵⁰

Desde comienzos de los años 80 se presentan intentos de acuerdo de paz con estos grupos guerrilleros, sin embargo, muchos de ellos no correspondían a la realidad y por tanto eran poco funcionales. En el periodo comprendido entre 1982-1984, el entonces Presidente Betancur plantea la necesidad de adelantar un diálogo de paz con la guerrilla de las FARC, el M-19, el EPL y la guerrilla indigenista Quintín Lame⁵¹, el cual sería obstaculizado por narcotraficantes, militares de extrema derecha, empresarios relacionados con paramilitares y miembros de sectores políticos igualmente ligados al narco paramilitarismo, a través de acciones dirigidas a asesinar líderes sociales y políticos, como fue el caso del asesinato de Luis Carlos Galán, y de dirigentes de partidos políticos de izquierda.

Sería durante este proceso de paz que nacería el partido político conocido como Unión Patriótica, como «un mecanismo que serviría para que los guerrilleros de las FARC entraran a la vida política y se formó a partir de convergencias y alianzas con dirigentes y militantes del Partido Comunista, de organizaciones sociales y en zonas

⁴⁹ROLDÁN, Daniel Santiago. PALABRAS AL MARGEN. El asesinato de Guadalupe Salcedo: imaginarios alrededor de la pacificación y la muerte. 2016. Disponible en <http://palabrasalmargen.com/edicion-76/el-asesinato-de-guadalupe-salcedo-imaginarios-alrededor-de-la-pacificacion-y-la-muerte/> (consulta 11/09/2018 a las 11:48 am)

⁵⁰ El periodo de gobierno del ex presidente Julio César Turbay Ayala es reconocido aun por la violación continuada de derechos humanos, como consecuencia de su política plasmada en el Estatuto de Seguridad, y el uso de las competencias atribuidas desde el régimen de Estado de Sitio, decretado desde 1976 por López Michelsen, para reprimir las huelgas. <https://www.semana.com/online/articulo/la-violacion-derechos-humanos-como-politica-oficial/74859-3> (24/09/2018 3:26 pm)

⁵¹ Grupos guerrilleros existentes en la época.

como Urabá, de la participación de dirigentes sindicales y de políticos de los partidos liberal y conservador. Debía ser un mecanismo de transición mientras los acuerdos se ponían en práctica»⁵²

Las FARC se negaban sin embargo a entregar las armas pues eran constantemente atacados por el Ejército, adicionalmente a esto se produjo, la aniquilación de los integrantes y simpatizantes de la UP, lo que se conoció como «el baile rojo»⁵³, «un plan sistemático orquestado por dirigentes políticos, miembros de las Fuerzas Armadas e integrantes de lo que desde entonces se conoció pública y notoriamente como fuerzas paramilitares»⁵⁴

Aquellos representantes a la Cámara de la UP electos, abandonaron o renunciaron a sus curules y regresaron a la clandestinidad, tras la masacre que se estaba perpetuando en contra de su partido político. El ex magistrado y dirigente del partido Jaime Pardo Leal, sería asesinado, así como tres alcaldes de Apartadó, el diputado Gabriel Jaime Santamaría, el candidato presidencial Bernardo Jaramillo Ossa; en alcaldías de municipios alejados, en la calle, en restaurantes fueron asesinados, uno a uno o por grupos, los integrantes de esa organización política. En fin, más de 3.000 casos de atentados contra miembros de la UP se registraron, obligando a los pocos miembros de este partido que quedaban a salvo a dejar su país y a exiliarse⁵⁵.

A finales de 1989 y comienzos de 1990, se dieron las negociaciones entre el Gobierno Nacional y el M-19. El día 9 de marzo de 1990, se daría la desmovilización de esta guerrilla. No obstante, el incumplimiento del establecimiento se hizo evidente cuando el Gobierno no logró que el Congreso creara curules transitorias

⁵² GÓMEZ, Octavio. La UP: historia del fracaso más sangriento en Colombia. Colombia Plural. 2016. Disponible en <https://colombiaplural.com/la-up-historia-del-fracaso-mas-sangriento-colombia/> (11/09/2018 6:21 pm)

⁵³BONILLA, María Elvira. La macabra estrategia de exterminio de la UP fraguada desde el Estado: <https://www.elespectador.com/opinion/el-baile-rojo-columna-485275>

⁵⁴ Ibídem

⁵⁵ Ibídem

para garantizar la representación política de los grupos guerrilleros que hubiesen acordado la paz con el gobierno, y por cuanto empezaron a ser exterminados los ex miembros de esta guerrilla, como por ejemplo el líder Carlos Pizarro, quién para ese entonces era candidato a la Presidencia de Colombia por el partido Alianza Democrática M-19.⁵⁶

Estos ataques sistemáticos en contra de los líderes políticos ex miembros del M-19 y de la UP, suscitaron temores entre los grupos guerrilleros FARC y ELN, los que entendieron que de alguna manera la situación de los diálogos con Los Comuneros, habían marcado la historia de las negociaciones de paz con el gobierno, es decir una costumbre del gobierno de aceptar de manera formal los acuerdos y una negación posterior de los mismos con una represión violenta de los ideales de estos grupos rebeldes y el asesinato de sus líderes.

Finalmente, la fuerte política de seguridad democrática del expresidente Uribe, en contra de las guerrillas, mostraron una posición hostil y poco conciliadora que no permitió la negociación de un acuerdo de paz durante ese Gobierno.

En suma, es apenas entendible la desconfianza que tenía la guerrilla para negociar con el Gobierno Nacional, no sólo en el sentido de creer que lo acordado no se iba a cumplir, sino además una desconfianza fundada en el temor que sienten de ser perseguidos y asesinados posteriormente a la celebración de los acuerdos.

Para lograr la negociación del acuerdo de paz que finalmente se firmó con la guerrilla no sólo se tuvo que construirse confianza entre las partes para la negociación misma, puesto que a lo ya señalado en relación con anteriores negociaciones de paz que dieron lugar al exterminio de los dirigentes de los grupos

⁵⁶ A menos de mes y medio del acuerdo de paz con la guerrilla del M-19, fue asesinado el ex miembro de esta guerrilla, el señor Carlos Pizarro León Gómez, quien era en ese entonces candidato a la presidencia por el Movimiento 19 de abril. LOZANO, Pilar. El País. 1990. Disponible en https://elpais.com/diario/1990/04/27/internacional/641167201_850215.html

beligerantes debe agregarse la actitud displicente y desafiante de la guerrilla de la FARC con ocasión de las negociaciones de la zona de despeje durante el gobierno de Pastrana, sino que se tuvo que establecer mecanismos que garantizaran a la guerrilla la implementación y el cumplimiento del acuerdo final en tiempos breves. Hoy no es difícil entender que se necesitaban acciones estatales muy rápidas, acciones que se supeditaban a las decisiones legislativas que debían ser aprobadas casi que de manera inmediata, pues de ello iba a depender que el alto número de guerrilleros se concentraran en determinados lugares donde se prepararían para su retorno al seno de la sociedad como está ocurriendo en las denominadas zonas veredales, y, de otra parte, porque el acuerdo requería la creación de mecanismos de justicia transicional que evitaran la impunidad e hicieran factible la verdad y la reparación. Todo esto demandaba construir toda una infraestructura de transición sin lo cual sería imposible la reintegración social de los guerrilleros, la reparación de las víctimas del conflicto y la construcción de la verdad.

Como lo señaló Rodrigo Uprimny:

«Entre mayor seriedad en la implementación de un acuerdo de paz, mayor será la estabilidad del proceso de construcción de paz y menores serán los riesgos de que se reabran discusiones que ya habían sido cerradas en la etapa de negociación. Es por ello que este tipo de trámites legislativos han sido adoptados en otras experiencias para fortalecer el proceso de paz, como ocurrió en Irlanda del Norte (House of Lords, 2009), el cual es considerado un caso exitoso.»

En vista de que debe buscarse la forma de dar seguridad al grupo guerrillero FARC, y que respecto de la implementación eficaz del Acuerdo final, fue y es de vital importancia la creación y reforma de normas, en este caso las de carácter constitucional y legal, se debe cumplir con 4 principios esenciales: i) agilidad, ii) integralidad iii) efectividad y iv) fidelidad, esto en tanto el contexto de transición de violencia a la construcción de una paz estable y duradera requiere de resultados

visibles a corto, mediano y largo plazo que aseguren el cumplimiento de lo negociado por cada una de las partes del Acuerdo.

Se creyó y se cree que el éxito o fracaso de este Acuerdo de Paz está íntimamente ligado a la rapidez y efectiva implementación del mismo, pues al no seguirse la integralidad del texto final o al presentarse una demora prolongada que hiciera y haga presumir que el Acuerdo no se cumpliría, existiría un gran riesgo de reabrir las negociaciones o de surgimiento de nuevas violencias.

4.5.2 El procedimiento ordinario de reformas constitucionales y legales establecido en la Constitución de 1991 no garantizaba una implementación pronta del Acuerdo Final

Haciendo un análisis del procedimiento ordinario establecido para reformas constitucionales y legales, se tiene que, para realizar reformas constitucionales, todo acto deberá ser sometido a ocho debates, cuatro en Senado y cuatro en Cámara, que tendrán lugar en dos periodos ordinarios y consecutivos⁵⁷, lo que implica que cada proyecto de Acto Legislativo requiere como mínimo 2 legislaturas, dos años para ser estudiado y aprobado, además de lo anterior se encuentra que no se le puede dar trámite de urgencia a los proyectos de Acto Legislativo, y que el Gobierno Nacional, que fue el ente que negoció los términos del Acuerdo Final, no podría tener iniciativa exclusiva para presentar proyectos de Acto Legislativo relacionados con el Acuerdo de Paz.

En lo relacionado con los proyectos de ley, siguiendo el procedimiento ordinario de expedición de normas con carácter de ley, no puede el Gobierno ser la única entidad con iniciativa legislativa⁵⁸ en aquellos proyectos que pretendan implementar el

⁵⁷ COLOMBIA. Constitución Política. Artículo 375

⁵⁸**ARTÍCULO 140. INICIATIVA LEGISLATIVA.** Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.
2. El Gobierno Nacional, a través de los Ministros del Despacho.

Acuerdo Final, según lo establecido en los proyectos deberán completar cuatro debates en el Congreso, los dos primeros en la cámara de origen y los dos restantes en la otra cámara. Se debe tener en cuenta que, según lo establecido en el artículo 160 de la ley 5ta de 1992, en primer debate los congresistas pueden proponer enmiendas, modificaciones, adiciones o supresiones a la totalidad del proyecto o a artículos específicos, lo que en el contexto de las negociaciones con las FARC-EP, pone en riesgo el Acuerdo de Paz, pues el mismo Congreso podría en cualquier momento reformar por esta vía lo pactado con las FARC. De manera que, implementar el Acuerdo haciendo uso de los procesos ordinarios para reformas constitucionales y proyectos de ley, no era ni es garantía de que el Acuerdo pueda llegarse a cumplir debido al tiempo que podría llegarse a tardar, pues estos proyectos no tendrían prelación, no podrían ser debatidos en bloque, se podrían modificar contrariando lo acordado entre las partes y tendrían que pasar por cuatro debates, para el caso de los proyectos de ley, y, ocho para el de los Actos Legislativos.

Ahora bien, de manera excepcional la Constitución consagró en su artículo 163 la posibilidad de hacer uso de la figura del mensaje de urgencia, figura esta que fue pensada exclusivamente para agilizar el proceso legislativo, obligando a la respectiva cámara a decidir sobre el proyecto de ley dentro de los primeros treinta días después de presentado. El presidente podrá insistir en la necesidad de que un proyecto de ley sea estudiado y aprobado, para lo cual se dará prelación al proyecto

-
3. La Corte Constitucional.
 4. El Consejo Superior de la Judicatura.
 5. La Corte Suprema de Justicia.
 6. El Consejo de Estado.
 7. El Consejo Nacional Electoral.
 8. El Procurador General de la Nación.
 9. El Contralor General de la República.
 10. El Fiscal General de la Nación.
 11. El Defensor del Pueblo.

en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva comisión o cámara decida sobre el mismo.

A solicitud del Gobierno nacional, y si el mensaje de urgencia se encuentra en estudio de una comisión permanente, el proyecto será deliberado conjuntamente con la comisión correspondiente de la otra Cámara para darle primer debate, es decir que los términos del procedimiento del proyecto se reducen a la mitad.

Por consiguiente, no existe figura aceleratoria para el procedimiento de reforma constitucional en el ordenamiento, que permita realizarla de manera más rápida que cuando se adelanta por vía del proceso ordinario establecido en la Constitución para la expedición de Actos Legislativos, cuando se necesite o tenga carácter urgente.

Se debe señalar que el mensaje de urgencia, a pesar de que agiliza el proceso para la aprobación de proyectos de ley, debido a que reduce el número de debates a la mitad, no es una figura que permita garantizar el cumplimiento fiel de lo acordado en las negociaciones de paz en su integralidad puesto que, siguiendo los lineamientos del artículo 160 de la Constitución Política, no limita las facultades del legislador para hacer cambios al texto inicial del proyecto, como tampoco lo obliga a discutir y votar en bloque el proyecto, si no que por el contrario debe el legislador hacer un estudio minucioso norma por norma, lo que incluso implica que el proceso no sería lo suficientemente ágil y eficaz.

En resumen, no existe ninguna otra figura excepcional o extraordinaria en el ordenamiento jurídico que permita la implementación oportuna del Acuerdo Final en un tiempo prudente y que prometa mantener integra y fielmente lo acordado por la guerrilla de las FARC-EP y el Gobierno nacional, razón por la cual el mismo Gobierno optó por hacer uso de una figura procedimental especial para aplicar en estos momentos de transición hacia la paz, conocida como Procedimiento Especial para la Paz o *Fast Track*.

4.5.3 Acto Legislativo 1 de 2016

4.5.3.1 Características y utilidad del *Fast Track* en el proceso de paz colombiano

Mediante el Acto Legislativo 1 de 2016 «por medio del cual se establecieron 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»⁵⁹, se dio vida al Procedimiento Legislativo Especial para la Paz principalmente para garantizar la implementación ágil del acuerdo.

Dicho Acto Legislativo originalmente condicionó esta figura a las siguientes reglas:

- a) Es de carácter excepcional y temporal. Sólo tendrá una duración de 6 meses, contados a partir de la entrada en vigencia de este Acto Legislativo, es decir, a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final, prorrogable por un periodo adicional de hasta 6 meses mediante comunicación formal del Gobierno nacional ante el Congreso de la República.

Respecto de los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante este Procedimiento Especial:

- b). Solo serán de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional.
- c) Los contenidos de estos proyectos solo podrán tener por objeto desarrollar normativamente el Acuerdo Final, así como garantizar y facilitar su implementación.

⁵⁹ COLOMBIA. Congreso de la República. Diario Oficial No. 49.927 de 7 de julio de 2016

- d) Su trámite será preferencial, por lo tanto, tendrán absoluta prelación en el Orden del Día sobre cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva Cámara o Comisión decida sobre él.

- e) El primer debate se hará en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales (Comisiones Primeras) tanto de Cámara como de Senado, a lo que se conocerá como Comisión Legislativa Especial y el segundo debate será en las plenarias de cada Cámara.

- f) Los actos legislativos serán tramitados en una sola vuelta de **cuatro debates**. El tránsito del proyecto entre una y otra Cámara será de 8 días.

- g) Los actos legislativos serán aprobados con las mayorías previstas en la Constitución y en la ley, según su naturaleza.

- h) Podrán tramitarse en sesiones extraordinarias

- i) Tendrán control automático y único de constitucionalidad, **posterior** a su entrada en vigencia. El control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará solo por vicios de procedimiento en su formación. Las Leyes Estatutarias tendrán control previo, de conformidad con lo previsto en artículo 153 de la Constitución. El término de revisión de estos se reducirá a la tercera parte de los del procedimiento ordinario y no se puede prorrogar.

- j) Sólo podrán modificarse siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y que cuenten con el **aval previo** del Gobierno nacional.

- k) En la comisión y en las plenarias se decidirá sobre **la totalidad** de cada proyecto, con las modificaciones avaladas por el Gobierno nacional, en **una** sola votación (votación en bloque), lo que significa que las Cámaras solo podrán aprobar o improbar los proyectos, mas no modificarlo después de primera vuelta.

En su Artículo Transitorio se dispuso además que:

- l) *“En desarrollo del derecho a la paz, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera constituye un Acuerdo Especial en los términos del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949.*

- m) *Con el fin de ofrecer garantías de cumplimiento del Acuerdo Final, una vez este haya sido firmado y entrado en vigor ingresará en estricto sentido al bloque de constitucionalidad para ser tenido en cuenta durante el periodo de implementación del mismo como parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de las Normas y las Leyes de Implementación y Desarrollo del Acuerdo Final...*”

Esta figura propuesta por el Gobierno nacional, para implementar el Acuerdo Final tenía como propósito principal garantizar el cumplimiento del Acuerdo Final, al prever que esta sería una figura especial que respetaría lo acordado en las negociaciones y que permitiera su implementación en un periodo corto de tiempo, al reducir el número de debates para los proyectos de acto legislativo y de proyectos de ley, pretendiendo que el estudio de cada proyecto y su votación se diera en bloque.

Conviene subrayar que el uso de esta figura por parte del Gobierno estaría sujeto en todo caso a una exposición de argumentos que avalen la necesidad y la urgencia,

y además solo podrían tener por objeto desarrollar normativamente el Acuerdo Final, así como garantizar y facilitar su implementación.

Esta herramienta fue de gran utilidad al momento de la finalización de las negociaciones, toda vez que convenció al grupo guerrillero de las FARC-EP de firmar un Acuerdo Final, dejar las armas y renunciar a la lucha armada.

Adicionalmente, la figura del *Fast Track* era de gran importancia para este proceso de paz que se ha venido implementando, pues disminuir el número de debates de cada proyecto de Acto Legislativo y de reforma legal en el Congreso permitía que se agilizará su trámite; ahora bien, el hecho de que el texto de cada proyecto debiera ser estudiado en su conjunto y votado en la misma forma, sin poder ser modificado sin autorización previa del Gobierno nacional, además de darle celeridad al trámite, garantizaba la integridad y fidelidad del texto en relación con lo negociado.

En razón de lo anterior, se habla del *momentum*, es decir, esa «*franja de tiempo en que la pulsión social o el impulso social es el suficiente para que operen cambios de envergadura*»(Nadal, 2016). Se requiere entonces de una implementación oportuna y completa, que garantice la no repetición del conflicto, lo que se logrará solamente si se avanza de manera ágil, teniendo en cuenta que como se advierte en el libro «Terminar las Guerras y Construir la Paz: Respuestas Internacionales a Sociedades Desgarradas por la Guerra» de Charles T. Call y Elizabeth M. Couses, las cifras señalan que en todo proceso de paz hay un riesgo mayor al 43% de retorno del conflicto en los cinco primeros años posteriores a la firma de un Acuerdo dirigido a obtener la paz negociada.

Se entiende que el tiempo es una circunstancia esencial en todo proceso de paz, pues es al final el que determinará el éxito o no de este. Tras un acuerdo de paz que detiene la violencia, el pasar del tiempo podría incrementar los problemas sociales y de convivencia que aún no se han resuelto, así como la pérdida de

sensibilidad, credibilidad y disposición para que la sociedad vuelva a comprometerse con un proceso que ya siente es ajeno a su entorno.

El caso de la rápida implementación del Acta de Nueva York que sentaría las bases de las negociaciones de paz entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí, es un claro ejemplo de cómo se debe avanzar en la implementación del Acuerdo Final de Paz de Colombia con el uso del *Fast Track* o Procedimiento Especial para la Paz, pues debido al corto tiempo utilizado en la incorporación de nuevas normas a este ordenamiento jurídico salvadoreño, se garantizó un porcentaje de implementación del 96% en diez años, lo que fue una clara garantía de no repetición del conflicto armado interno.

Dicho porcentaje se logró obtener gracias a que la misma Constitución de El Salvador de 1938 permitía que las reformas se hicieran de manera expedita, pues consagra que los proyectos de reforma constitucional sólo deben ser debatidos por la Asamblea Legislativa (Congreso unicameral) de la legislatura vigente, y seguidamente se ratificaría este por la Asamblea Legislativa de la siguiente legislatura. Siendo esto así, y en provecho de una situación excepcional, existió entonces la posibilidad de aprobar las reformas constitucionales necesarias para implementar el acuerdo de paz en dos días, pues el 29 de abril de 1991 la Asamblea Legislativa, ya se encontraba trabajando en las reformas constitucionales sobre asuntos acordados durante el proceso de negociación, mismo día en el que fueron aprobadas dichas reformas con el fin de que el 1 de mayo de 1991 la nueva Asamblea Legislativa diera trámite a las reformas para ser ratificadas, pues según lo establecido en la misma Constitución, la Asamblea Legislativa debe ser renovada cada tres años y termina labores el 30 de abril.

Teniendo que este procedimiento de reformas constitucionales era bastante ágil, en el primer año se alcanzó a implementar el 56% de los acuerdos, mediante la mitad

de reformas constitucionales requeridas para ese fin, mientras que ya en el segundo año se realizarían las demás reformas constitucionales necesarias.⁶⁰

Ahora bien, Irlanda del Norte demostró que el uso de la figura del *Fast Track*, fue útil y necesaria para su proceso de construcción de paz, después de que se incorporó el Acuerdo del Viernes Santo a su ordenamiento jurídico.

Mediante el uso de esta figura que permitió acortar a la mitad los tiempos para hacer reformas constitucionales y legales, se logró implementar un porcentaje del 95% en diez años, que sin duda fue un tiempo oportuno y lo que finalmente determinaría el éxito de estos acuerdos para la construcción de paz. Irlanda del Norte se caracterizó por ser uno de los países que más rápido avanzó en el proceso de implementación durante el primer año, pues alcanzó una implementación total de las reformas constitucionales necesarias para implementar el Acuerdo.⁶¹

En tal sentido, es evidente que se requería de una implementación oportuna, ágil, integral, y fiel al texto de lo acordado en la Habana por las partes, que garantizara la terminación de las hostilidades, la erradicación de las causas del conflicto armado y que contribuyera a la construcción de paz.

Como ejemplo, se puede aludir al hecho de que era de vital importancia para dar inicio a la dejación de armas, la expedición de la ley de amnistía, para lo cual se tenía menos de 180 días, pues se exigía a los miembros de las FARC entregar las armas en este lapso. Teniendo en cuenta que los miembros de la guerrilla ya estaban ubicados en veintiséis puntos de pre agrupamiento, se esperaba que la situación legal de estos se resolviera de manera pronta, incluso para participar políticamente en las elecciones que se avecinaban.

⁶⁰ Gaceta del Congreso No 776 de 2015

⁶¹ Gaceta del Congreso No 776 viernes, 2 de octubre de 2015 Página 7

4.5.4 Efectos de la consagración Constitucional de la paz como principio, valor, derecho y deber en los Acuerdos de Paz de la Habana

Ha dicho la Organización de las Naciones Unidas que la Justicia Transicional «abarca toda la variedad de procesos y mecanismo asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional «o carecer por completo de ella» así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos»⁶²

En este entendido, la justicia transicional «debe identificar los distintos mecanismos y herramientas extraordinarias que se utilizan en transformaciones radicales de períodos de violencia, hacia un escenario de consolidación de paz con la vigencia del Estado de Derecho, ofreciendo respuestas legales para enfrentar los crímenes cometidos» ⁶³, esto es, reconocer distintos mecanismos excepcionales que puedan ser útiles para hacer tránsito hacia la paz.

Es de esta manera como la necesidad de lograr la construcción de paz en Colombia, mediante la firma y posterior implementación de un acuerdo de paz, hace posible la concesión de ciertas prerrogativas especiales y extraordinarias al Presidente de la República en desarrollo del artículo 189, numeral 4 de la Constitución, que dispone

⁶² ONU. JUSTICIA TRANSICIONAL Y DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. S/2004/616, párr. 8.

⁶³ ECHAVARRÍA, Olósga Hernán. Justicia Transicional. Marco Legal para la Paz. Acto Legislativo 094 de 2011, Proyecto de Ley 096 de 2011 // diciembre de 2011 // Boletín N.º 191, p.1 Disponible en <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2016/08/2011.12.01-Boleti%CC%81n-191-Marco-Legal-para-la-Paz-Parte-1.pdf>

que, el Presidente tiene como función conservar el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

La Constitución Política de 1991 es catalogada como una «Constitución para la paz» pues consagra la paz con «un triple carácter jurídico, es decir, como valor de la sociedad, fundamento del Estado y de los derechos humanos (preámbulo); lo concibe como un fin esencial que irradia el ordenamiento jurídico y que, como principio, debe dirigir la acción de las autoridades públicas (art. 2). Y, también la entiende como un derecho constitucional (art. 22) que si bien es cierto no es de aplicación inmediata, no es menos cierto que el mandato debe dirigir la acción de los particulares y las autoridades.»⁶⁴

Ha dicho la Corte Constitucional al respecto que, la paz constituye «(i) uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional; (ii) un fin fundamental de Estado colombiano; (iii) un derecho colectivo en cabeza de la Humanidad, dentro de la tercera generación de derechos; (iv) un derecho subjetivo de cada uno de los seres humanos individualmente considerados; y (v), un deber jurídico de cada uno de los ciudadanos colombianos, a quienes les corresponde propender a su logro y mantenimiento.»⁶⁵. En todo caso se debe entender que «el mínimo a la paz constituye un derecho fundamental ya que de su garantía depende la efectividad de los demás derechos civiles, y políticos de la persona»⁶⁶, y además atendiendo a lo dispuesto por el preámbulo de la Constitución Política, la paz ocupa también la posición de valor fundamental que debe ser protegido.

⁶⁴ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C – 048 de 24 de enero de 2001. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-048-01.htm>

⁶⁵ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia. C-370 de 18 de mayo de 2006, M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, Dr. Jaime Córdoba Triviño, Dr. Rodrigo Escobar Gil, Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, Dr. Álvaro Tafur Galvis, Dra. Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-370-06.htm>

⁶⁶ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-439 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-439-92.htm>

En desarrollo de los principios de la paz y del principio democrático consagrado en la Constitución Política de 1991, en su artículo 1º, se ha entendido que la Rama Legislativa del poder público tendrá a su cargo la expedición y reforma de normas legales, así como la potestad de reformar la Constitución Política, pero siempre atendiendo a las normas constitucionales que establecen los procedimientos a seguir para este fin, y siempre teniendo en cuenta que deberá obrar «(...) *con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico democrático*». ⁶⁷

En razón de lo anterior, se hizo importante la consagración de una norma que permitiera poner fin al conflicto armado, por lo cual la Ley de Orden Público o Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y por la ley 1779 de 2016, desarrolló disposiciones para adelantar procesos de paz.

En virtud del artículo 8º de la Ley 418 de 1997, el Gobierno nacional autorizó al presidente para:

«Realizar todos los actos tendientes a entablar conversaciones y diálogos con grupos armados organizados al margen de la ley.

Adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos a: obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del derecho

⁶⁷ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-293 de 21 de abril de 2010 M.P. Nilson Pinilla Pinilla. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-293-10.htm>

internacional humanitario, el respeto de los derechos humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones o su tránsito a la legalidad y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo.

Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar el proceso de paz y su cumplimiento será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes»

Esta norma, expedida por el Congreso para adelantar negociaciones y llegar a la firma de acuerdos que pongan fin al conflicto armado colombiano, concede facultades al Presidente de manera clara y precisa, y se complementa con el Acto Legislativo 1 de 2012, expedido por el Congreso, en el cual se fijaron instrumentos jurídicos excepcionales de justicia transicional, que permitieran la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos.

Este Acto Legislativo 1 de 2012 permitió al Presidente adelantar las negociaciones dentro de un marco jurídico predeterminado, que dio luz verde a la creación de la Comisión de la Verdad, el uso de los criterios de priorización y selección, y el tratamiento penal especial, que en todo caso debía estar sujeto al cumplimiento de condiciones como el reconocimiento de la responsabilidad, la dejación de armas, desvinculación de los menores de edad reclutados, la contribución al esclarecimiento de la verdad y a la reparación integral de las víctimas, y la liberación de los secuestrados.

Por un lado, se debe tener en cuenta que el Congreso, en práctica del principio democrático y exaltando el valor de la paz para el país, le concedió facultades específicas y regladas al presidente de la República para la negociación del Acuerdo Final.

Ahora bien, los mismos acuerdos establecieron un punto de apertura democrática y de legitimación para construir la paz, que busca fortalecer la participación ciudadana en los asuntos políticos y de construcción de paz. En primer lugar, se estableció que el proceso de negociación debía contar con la participación de un grupo de sesenta víctimas del conflicto armado en Colombia, para lo cual se escogieron representantes de distintos sectores de la sociedad como indígenas, mujeres, afrodescendientes, comunidad LGTBI, empresarios, sindicalistas, negritudes, campesinos, policías y militares.

En segundo término, el Acuerdo General en su artículo VI, numeral sexto, determinó que la creación de un mecanismo de recepción de propuestas sobre los puntos de la agenda de ciudadanos y organizaciones, por medios físicos o electrónicos, que permitiera a todos los ciudadanos aportar a las negociaciones.

4.5.4.1 Acuerdos Especiales

Por otra parte, advirtiéndose que después de más de cincuenta años de conflicto armado, el medio más eficaz para reconstruir un país en paz es por vía de negociaciones y acuerdos de paz entre el Estado y los grupos insurgentes, con el fin de dar participación al grupo armado de las FARC-EP, para que se

comprometieran a cumplir el acuerdo de paz de la Habana, se pensó que era fundamental hacer uso de la figura de Acuerdo Especial. Se pensó que era fundamental hacer uso de la figura de los Acuerdos Especiales, siguiendo lo establecido en el artículo 3 común a los 4 Convenios de Ginebra.

Los Acuerdos Especiales son convenios que tienen por objeto alentar a las partes de un conflicto armado no internacional a acordar un conjunto de normas más exhaustivas y detalladas de las ya contempladas en los Convenios de Ginebra con el fin de proteger a la población civil.

Se pretende con los Acuerdos Especiales animar a las partes del conflicto, en especial a los Grupos Armados ilegales, a fortalecer el respeto por el Derecho Internacional Humanitario al crear y asumir obligaciones adicionales a las establecidas en los Convenios de Ginebra, pues es por este medio por el cual los Grupos Armados expresan lo que se comprometen a cumplir y respetar, en igualdad de condiciones a los Estados.

Se ha señalado por el Comité Internacional de Derecho Humanitario, en el comentario del artículo 3 común del año 2016, que los acuerdos de paz y de cese el fuego, pueden constituir un acuerdo especial si contienen cláusulas que versen sobre la existencia de obligaciones derivadas de los Convenios de Ginebra y/o sus protocolos adicionales, esto es, si contienen normas extraídas del derecho humanitario. Además de lo anterior se señaló que un acuerdo especial puede adicionalmente contener obligaciones derivadas de las normas de derechos humanos, y contribuir al cumplimiento de disposiciones de Derecho Internacional Humanitario, como sucedió en los acuerdos concluidos en Filipinas y en Sierra Leona. Lo importante es que los preceptos que se pretenda hacer cumplir sirvan para proteger a quienes no participaron o han dejado de participar en las hostilidades, es decir, ampliar la protección para las víctimas del conflicto armado.

De este modo, algunos países como Angola, Liberia, y en los últimos años Colombia, han utilizado la figura de Acuerdos Especiales para configurar Acuerdos de Paz. En Angola, por ejemplo, el Gobierno y el grupo armado UNITA, incluyó dentro de sus Acuerdos Especiales del año 2002, hacer un cese del fuego, obligación esta que incluyó el compromiso de liberar los prisioneros detenidos pertenecientes a las partes respectivas.

Ahora bien, el Gobierno nacional colombiano y el grupo armado conocido como FARC-EP, en el preámbulo del texto del Acuerdo Final estableció que «el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera se suscribe por el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo (FARC-EP), como Acuerdo Especial en los términos del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949, para efectos de su vigencia internacional.»⁶⁸, para lo cual dispuso que 1) se debía tramitar y aprobar en el Congreso dos actos legislativos y una ley aprobatoria del acuerdo final, los cuales deberían ser revisados por la Corte Constitucional, 2) depositar el Acuerdo Final ante el Consejo Federal Suizo, 3) una declaración unilateral del Presidente de la República ante el Secretario General de la ONU haciendo un reconocimiento del acuerdo final como acuerdo especial de carácter obligatorio.

Lo fundamental al momento de suscribir un Acuerdo Especial es la expresión clara del consentimiento de las partes de respetar o aplicar el Derecho Humanitario o las obligaciones específicas que hayan convenido, lo que puede hacerse a través de un escrito que plasme paralelamente las declaraciones de las partes y su deseo de obligarse a su cumplimiento, tal como se hizo en el Acuerdo de la Habana.

⁶⁸ COLOMBIA. Acuerdo Final entre Juan Manuel Santos Calderón y Timoleón Jiménez. Comandante del Estado Mayor de las FARC – EP 24 de noviembre de 2016. Pág. 310. Disponible en <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

La importancia de los Acuerdos Especiales radica en que hay una voluntad concurrente de las partes de cumplir las disposiciones negociadas, que incluso pueden ser reglas específicas que de no acordarse de esta manera no se aplicarían.

Este tipo de acuerdos son la única oportunidad de los Grupos Armados de tener alguna incidencia y participación en lo que sus derechos y obligaciones serían, lo que de alguna manera garantiza su compromiso por defender y cumplir el Derecho Internacional Humanitario e incluso aquellas normas de derechos humanos que se pretendan aplicar en el acuerdo.

Es en estos acuerdos en los cuales las partes podrán expresar su voluntad sobre qué compromisos están preparados para asumir, y pueden también en este punto, encontrar incentivos para cumplir, si las otras partes de las negociaciones también demuestran interés, así como condenar públicamente cualquier violación de las otras partes a las reglas acordadas.

Al respecto, dijo la Corte Constitucional colombiana que «un acuerdo especial es no sólo una clara posibilidad jurídica contemplada expresamente por el artículo 3º común, sino que, además, se trata de una posibilidad jurídico-política especialmente útil en contextos de negociaciones de paz, en la medida en que contribuye no sólo a aliviar la suerte de las víctimas de la guerra, sino también a favorecer consensos y a acrecentar la confianza recíproca entre los enemigos.»⁶⁹ Conforme a lo anterior y en desarrollo del principio de igualdad entre los beligerantes, según el cual todas las partes tienen los mismos derechos y obligaciones independientemente de su estatus, este tipo de procesos puede

⁶⁹ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-225 de 18 de mayo de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-225-95.htm>

influir en la perspectiva de los Grupos Armados sobre la aplicación del Derecho Internacional Humanitario y crear un tipo de apropiación sobre lo acordado, con lo cual es evidente que se podrán alcanzar mayores niveles de respeto por el DIH en conflictos armados no internacionales, en tanto se les da participación a los Grupos Armados en las mismas condiciones de los Estados.

Aunque no existe ninguna herramienta que permita prevenir el incumplimiento de lo acordado, especialmente a los Estados que tienden a modificar unilateralmente el valor legal de lo acordado, por vía legislativa, alterando, anulando o poniendo término a esto, sin consideración de la posición negociada previamente con los Grupos Armados y, por tanto, su incumplimiento no tendría ninguna consecuencia a nivel internacional, las mismas partes del Acuerdo pueden pactar mecanismos de ejecución y verificación.

En vista de que no existen entonces mecanismos específicos que garanticen el cumplimiento de los acuerdos por las partes, ni que regulen las consecuencias de su incumplimiento, el Estado colombiano y el grupo guerrillero FARC-EP, incluyeron en los textos del acuerdo final, la creación de la “Comisión de Seguimiento y Verificación del Acuerdo Final de Paz y de Resolución de Diferencias”, integrada por tres representantes del Gobierno y tres de las FARC; así como un Mecanismo de Verificación con un componente internacional compuesto por dos representantes internacionales, elegidos uno por el Gobierno y otro por las FARC, un representante de cada uno de los países garantes, esto es, Cuba, Noruega, Venezuela y Chile, un componente técnico que consiste en el seguimiento a los avances de los acuerdos por el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame.

En adición, se solicitó a las Naciones Unidas verificar el cese bilateral definitivo de hostilidades, la reincorporación de los miembros de las FARC a la sociedad y las medidas de seguridad y protección de estos.

Ahora, si bien se considera que los acuerdos especiales no prevalecen sobre el derecho nacional, como si podrían prevalecer los tratados internacionales, no debe recurrirse al derecho nacional para obstaculizar la aplicación de un acuerdo especial negociado de buena fe por las partes en conflicto.

4.5.4.2 Bloque de constitucionalidad

De manera complementaria y con el fin de que se cumpla lo acordado en la Habana, el Gobierno Nacional introdujo mediante el Acto Legislativo 1 de 2016, dos herramientas más que servirían como mecanismos de garantía de cumplimiento, en especial para la etapa de implementación del acuerdo por el Congreso Nacional.

Por un lado, se pretendió como primera medida introducir el Acuerdo Final al bloque de constitucionalidad, mientras que a la par se deseaba introducir la figura del *Fast Track*, mejor conocido en el Acto Legislativo como Procedimiento Especial para la Paz, pues como se sabe no existe en el Derecho Internacional Humanitario una herramienta específica que permita prevenir a los Estados de modificar unilateralmente lo acordado al momento de su implementación por vía legislativa.

La intención de introducir este Acuerdo en el bloque de constitucionalidad, tenía como fin principal blindar el acuerdo contra todo intento de modificación o de desconocimiento por las demás ramas del poder público o por el próximo Gobierno, es decir, se pretendía otorgarle la rigidez que contienen las normas constitucionales, con lo que además se lograría que su contenido fuese «parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez»⁷⁰. Con todo esto, al otorgarle rango, valor y fuerza de constitución, se aspiraba darle carácter vinculante.

⁷⁰ Acto Legislativo 1 de 2016, artículo 4

Empero, el mismo Gobierno nacional, mediante el artículo 5° del Acto Legislativo 1 de 2016, supeditó la entrada en vigencia del Acuerdo Final y por ende del mismo Acto Legislativo, a la refrendación popular del Acuerdo Final. El día 2 de octubre de 2016 se realizó el plebiscito, en el cual el resultado reflejó la decisión del 50,2% de los votantes de NO apoyar el Acuerdo Final, lo que impedía la entrada en vigencia del Acuerdo Final y por supuesto del Acto Legislativo 1 de 2016.

A pesar de no haberse conseguido la refrendación ciudadana del acuerdo, el Congreso sí lo haría, adoptando los cambios sugeridos por los representantes y líderes del NO en el plebiscito, mediante la expedición del Acto Legislativo 2 de 2017, el cual derogó el artículo 4 del Acto Legislativo 1 de 2016⁷¹ de modo tal que aunque se mantiene el reconocimiento del Acuerdo Final como Acuerdo Especial, este ya no entraría al bloque de constitucionalidad en su totalidad, sino que sólo

⁷¹ Artículo 4°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:
Artículo Transitorio: En desarrollo del derecho a la paz, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera constituye un Acuerdo Especial en los términos del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949. Con el fin de ofrecer garantías de cumplimiento del Acuerdo Final, una vez éste haya sido firmado y entrado en vigor ingresará en estricto sentido al bloque de constitucionalidad para ser tenido en cuenta durante el periodo de implementación del mismo como parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de las Normas y las Leyes de Implementación y Desarrollo del Acuerdo Final. En desarrollo del Derecho a la paz, el Procedimiento Legislativo Especial para la aprobación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluirá un "procedimiento de ley aprobatoria del Acuerdo Especial" con los siguientes criterios procedimentales especiales: envío al Congreso para su incorporación al derecho interno por medio de una ley; tramitación como ley ordinaria: radicación del proyecto ante la secretaria del Senado y publicación, debate en comisiones constitucionales conjuntas del Senado y Cámara, votación, debate en plenario del Senado; y debate en plenario de la Cámara. El tránsito del proyecto entre comisión y plenaria será de 8 días, las votaciones serán únicamente de aprobación o improbación de todo el texto; control de constitucionalidad de la ley aprobatoria del Acuerdo Especial; sanción presidencial y publicación en diario oficial; el Gobierno se obligará a presentar esta ley aprobatoria inmediatamente sea firmado y aprobado el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y entrado en vigor el presente Acto Legislativo. El procedimiento legislativo de aprobación de leyes o actos legislativos para la implementación o desarrollo del Acuerdo Final, será el Procedimiento legislativo especial para la paz establecido en el artículo primero de este Acto Legislativo, y estará en vigencia para la aprobación de normas de implementación y desarrollo del Acuerdo Final durante el tiempo establecido en el mismo artículo. El control constitucional relacionado con la aprobación de la ley aprobatoria del Acuerdo Especial, será Único y automático. El control constitucional relacionado con la implementación del Acuerdo Final mediante Leyes ordinarias o leyes estatutarias, será único y automático.

serían parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales, aquellas que correspondan a normas de DIH o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y los conexos, razón por la cual las instituciones y sus autoridades deberán actuar acorde a lo establecido en el Acuerdo Final, y los desarrollos normativos del Acuerdo deben guardar coherencia e integralidad con lo que se acordó, esto es, conservando los compromisos, los principios y la esencia del Acuerdo Final.⁷² Se estableció también que, las obligaciones consignadas en la Constitución regirán durante los siguientes tres periodos presidenciales, posteriores a la firma del Acuerdo, es decir, 12 años.

Adicional a lo anterior, en estudio de constitucionalidad del Acto Legislativo 2 de 2017 la Corte Constitucional, en Sentencia C-630/17, hizo un estudio que giró en torno a la naturaleza jurídica de los Acuerdos, pues en la demanda de inconstitucionalidad se cuestionaba el hecho de que a pesar de que el Acto Legislativo 2 de 2017 había derogado el artículo 4° del Acto Legislativo 1 de 2016, sus previsiones pretendieron incorporar el Acuerdo Final al ordenamiento jurídico; en dicho estudio la Corte concluyó que el Acuerdo Final no tiene valor normativo.

4.5.4.3 El Procedimiento Especial para la Paz y los efectos de las Sentencias de la Corte Constitucional:

En segundo lugar, y con el fin de complementar lo establecido en el mismo Acto Legislativo 1 de 2016 en el que se estableció que el Acuerdo Final es un Acuerdo Especial, cuyo contenido debía ser parte del bloque de constitucionalidad, se estableció el Procedimiento Especial para la Paz (PEP), como un medio expedito de asegurar que la implementación respetara lo acordado y por ende sería una garantía de cumplimiento de lo acordado por ambas partes.

⁷² Acto Legislativo 2 de 11 de mayo de 2017, artículo 1.

La característica especial de la figura del PEP consistía en que las reformas constitucionales y legales serían de iniciativa del Gobierno Nacional, pues fue una de las partes en las negociaciones, que estas se harían mediante un procedimiento especial que implicaba la reducción de los términos para su expedición, que debían ser votadas en bloque y finalmente que, para ser reformadas por el Congreso, debían contar con el aval del Gobierno, como una forma de prevenir al Congreso de modificar unilateralmente lo acordado.

Este Procedimiento Especial para la Paz, además de los rasgos anteriormente señalados, tenía un carácter especial y temporal por estar en el contexto de justicia transicional, lo que implicaba que sólo podían pasar por este proceso aquellas normas necesarias y con carácter urgente para implementar el Acuerdo. Aquellos elementos que caracterizan el PEP anteriormente mencionadas, fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-332 de 2017, por presuntamente vulnerar el principio democrático en el proceso legislativo.⁷³

Ahora bien, posterior a la promulgación del Acto Legislativo 2 de 2017, la Corte Constitucional en Sentencia C-630/17 al estudiar las normas contenidas en este Acto, estableció que de estas se entiende que el Acuerdo no fue incorporado automáticamente al ordenamiento jurídico, y por tanto, «el Acuerdo Final no tiene

⁷³ “Se concluye por la Corte que los literales h) y j) del Acto Legislativo 1 de 2016 sustituyen la Constitución, en la medida en que desvirtúan las competencias de deliberación y de eficacia del voto de los congresistas, las cuales conforman el núcleo esencial de la función legislativa. Estas enmiendas a la Constitución también implican un desbalance en el equilibrio e independencia entre los poderes públicos, a favor del ejecutivo y en desmedro de las prerrogativas propias del Congreso en una democracia constitucional.

Por ende, el legislativo debe conservar su competencia para introducir modificaciones a las propuestas del ejecutivo, incluso sin contar con aval gubernamental, así como para decidir si somete o no a discusión el articulado u opta por la votación en bloque de esas mismas iniciativas. Con todo, en cada una de estas actividades debe cumplirse con las reglas y principios que guían el trabajo legislativo, así como con el requisito de conexidad entre los contenidos del Acuerdo y las normas jurídicas que se deriven del proceso de implementación, como previamente se expuso.”

un valor normativo *per se*»⁷⁴, sino que por el contrario el Acuerdo fue adoptado como política de Estado, que debe ser desarrollado e implementado de buena fe y «que los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de derecho internacional humanitario y a derechos fundamentales consagrados en la Constitución serán parámetros de interpretación y referentes de desarrollo y validez de las normas de implementación de lo pactado, con sujeción al ordenamiento constitucional».

A pesar de que la misma Corte en dicha sentencia hace referencia a que «los instrumentos pacíficos para la solución de conflictos se acomodan mejor a la filosofía humanista y al amplio despliegue normativo en torno a la paz que la Constitución propugna»⁷⁵ y recalca además la importancia de los Acuerdos de Paz en la configuración de un nuevo modelo constitucional que aporte a la construcción de Paz, no parece congruente que el Acuerdo Final lo califique como una simple política pública de Gobierno y la despoje del carácter jurídico, dejando a voluntad de las instituciones su ejecución, pues como se sabe, no existe ningún medio de control sobre el cumplimiento de políticas públicas y por ende podría también cambiarse en cualquier momento de manera unilateral.

Además de lo anterior, hace referencia la Corte a que el mandato según el cual existe la obligación de las partes y autoridades del Estado a cumplir de buena fe con lo establecido en el acuerdo final, dicho mandato debe entenderse como una obligación de medio, es decir que no obliga a que los órganos políticos cumplan lo pactado, sino a que hagan «los mejores esfuerzos» por cumplirlo, a pesar de que como lo dice la misma Corte « la finalización del conflicto, su no repetición y la consolidación de una paz estable y duradera, constituyen finalidades imperiosas

⁷⁴ Corte Constitucional; Sentencia C-630/17

⁷⁵ *Ibidem*.

dentro del modelo de organización política adoptado por la Constitución de 1991.»⁷⁶

5. CONCLUSIONES

Aunque parecería que estas características, con las cuales se pretendía dotar este Procedimiento Especial, serían excesivas y desconocedoras del principio democrático, lo cierto es que se pretendía mediante esta figura mantener los espacios de construcción de Paz que ofrece el haber consagrado unos Acuerdos como Acuerdos Especiales. El mismo Congreso dotó al Presidente de la República de las facultades necesarias para trabajar en unas negociaciones que conllevaran a la firma de un Acuerdo y limitó los alcances de las negociaciones con la expedición del marco jurídico para la paz, por lo cual no tendría sentido que el mismo Congreso tuviese la capacidad de reformar lo acordado al momento de su implementación, no

⁷⁶ *Ibidem.*

sólo sin el aval del Gobierno Nacional, si no especialmente desconociendo la postura de las FARC en las negociaciones.

En este punto, es válido decir entonces que al consagrarse constitucionalmente la paz como principio, valor, derecho y deber, el Congreso, con el fin de mantener las intenciones de terminar el conflicto, al hacer el estudio de los proyectos de ley y de Acto Legislativo, cuando crea que se debe cambiar algunas de las disposiciones contenidas en los proyectos de Acto Legislativo o de ley, debería comunicar al Gobierno nacional y a las FARC, para que se renegocien las condiciones, de lo contrario se estaría ignorando lo que de buena fe fue acordado por las partes. Al respecto ha dicho la Corte Constitucional que «dada la índole del compromiso que se contrae y sus repercusiones para el futuro de la colectividad, el contenido del acuerdo de paz no puede quedar en manos de personas distintas a aquella que tienen a su cargo la conducción del orden público (artículo 189, numeral 4 C.N). Se trata de decisiones de alta política reservadas, por tanto, al fuero presidencial y que, dada su naturaleza, no son delegables»⁷⁷

Es de esta manera como se podrá garantizar que lo que crea el Congreso que no es conveniente, sea modificado solamente si ha habido una renegociación entre las partes, lo que claramente garantiza tanto el cumplimiento del principio democrático como el principio de la paz, sin afectar las competencias deliberativas y decisorias de Congreso, que serían el núcleo mínimo de la autonomía de esta Rama Legislativa, y presupuesto para la separación e independencia de los poderes públicos, y por ende no habría vulneración del principio democrático, pues puede el Congreso deliberar sobre su aprobación o no.

⁷⁷ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-214 9 de junio de 1993. M.P: José Gregorio Hernández Galindo. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-214-93.htm>

Por otro lado, la votación en bloque de los proyectos implicaba que el estudio de las normas debía hacerse en su integridad, esto es, teniendo en cuenta todas las normas contenidas en el proyecto para votar por su aprobación o su archivo completo, tal y como se hace con las leyes que suscriben y formalizan los tratados internacionales negociados y celebrados por el Presidente de la República según lo establece el artículo 182, numeral 2 de la Constitución Política; esto así para disminuir el tiempo de tramitación del proyecto.

Ahora bien, el hecho de que el Congreso deba debatir en un término menor al ordinariamente establecido por la Constitución, no vulnera esta facultad deliberativa y decisoria del Congreso, si no que por el contrario permite exaltar la paz como principio, valor y derecho, pues considera que los proyectos relacionados con la implementación del Acuerdo Final, tienen un carácter urgente y preferente en el orden social, lo que finalmente conlleva a pensar la paz como un medio para restablecer la democracia, si se piensa que el conflicto armado en Colombia y en especial el surgimiento de las guerrillas tiene como origen la falta de participación de las minorías en las decisiones de gobierno en busca de mejorar la calidad de vida de amplios sectores y el desconocimiento de sus derechos fundamentales.

Lo anterior se ratifica aún más si se tiene en cuenta que los mismos acuerdos han establecido un punto de apertura democrática para construir la paz, que busca fortalecer la participación ciudadana en los asuntos políticos y de construcción de paz, mediante el establecimiento de normas que faciliten la creación de nuevos partidos políticos, la creación de circunscripciones transitorias especiales de paz en regiones golpeadas por el conflicto con el fin de integrar estas zonas, así como el fortalecimiento de los mecanismos electorales ya existentes, promoviendo su transparencia y una mayor participación electoral, la creación de un Estatuto para

la oposición, garantías para los movimientos y organizaciones sociales, así como para la movilización y la protesta, y finalmente la configuración del Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación, así como de la Reforma Rural Integral, puntos estos que pretenden erradicar de raíz las causas que conllevaron al surgimiento del conflicto armado.

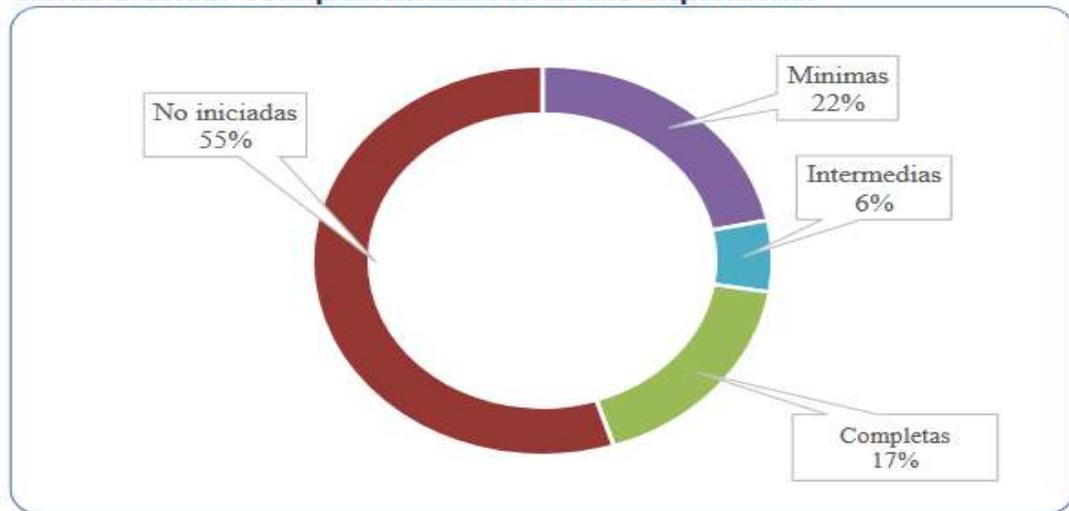
Para un país que inicia una transición de la guerra hacia la restauración de la paz y la democracia, urge que los problemas profundos de la sociedad como la distribución desigual de la riqueza, el desconocimiento del derecho de propiedad, la discriminación étnica, y el uso del poder para la satisfacción de intereses particulares o de minorías que tradicionalmente han detentado el poder, se resuelvan de la manera más pronta, justa y legítima, pues como lo dice la Organización de las Naciones Unidas «nuestras experiencias durante la pasada década han demostrado con claridad que no es posible consolidar la paz en el período inmediatamente posterior al conflicto ni mantenerla a largo plazo a menos que la población confíe en que se podrá obtener la reparación de las injusticias sufridas a través de estructuras legítimas encargadas del arreglo pacífico de las controversias y la correcta administración de justicia»⁷⁸

Como consecuencia de la declaratoria de inexecutable de estas características con las que se había dotado el Procedimiento Especial para la Paz, la derogatoria del artículo 4° del Acto Legislativo 1 de 2016 mediante el cual se había establecido que el Acuerdo Final era un Acuerdo Especial que haría parte del Bloque de Constitucionalidad, y la definición de la Corte Constitucional del Acuerdo Final como una política pública, tres meses antes que se declarara el vencimiento del plazo de la vigencia de la figura del *Fast Track* o Procedimiento Legislativo Especial para la

⁷⁸ ONU. Documentos oficiales de Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2004/616>

Paz para reformas constitucionales y legales, en informe presentado por el Instituto de Estudios de Paz Internacional Kroc, de la Universidad de Notre Dame, el 31 de agosto de 2017, se indicó que el estado de implementación del Acuerdo era para entonces el siguiente:

Gráfico 1: Estado de implementación de las 558 disposiciones



79

TEMA PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO	ESTADO ACTUAL
Justicia Transicional -Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y no repetición -JEP	Acto Legislativo 1 de 2017
Estabilidad y seguridad jurídica del Acuerdo Final (Blindaje Jurídico de Paz)	Acto Legislativo 2 de 2017
Participación Política de las FARC	Acto Legislativo 3 de 2017
Disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado	Acto Legislativo 4 de 2017
Cambio en Sistema de Regalías (entidades territoriales que reciban recursos del SR se comprometen a invertir estos recursos en la implementación del acuerdo de paz)	Acto Legislativo 6 de 2017
Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz	Archivado

⁷⁹ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. INFORME SOBRE EL ESTADO EFECTIVO DE IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ EN COLOMBIA. 2017. Universidad de Notre Dame. Disponible en https://kroc.nd.edu/assets/257593/informe_kroc.pdf

Reforma Política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera	Archivado
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

TEMA PROYECTO DE LEY	ESTADO ACTUAL
Disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales	Ley 1820 de 2016 (diciembre de 2016)
Reglamentación parcial del Acto Legislativo 1 de 2016	Ley 1830 de 2017 (06 de marzo de 2017)
Estatuto de garantías para el ejercicio de la oposición política (ley estatutaria)	Ley estatutaria 03 de 2017
Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (Ley ordinaria)	Ley 1876 de 2017 (29 diciembre de 2017)
Ley Estatutaria para la JEP	Corte Constitucional
Fortalecimiento de la investigación y judicialización de organizaciones criminales y se adoptan medidas para su sujeción a la justicia	Archivada por términos
Desarrollo del tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y cultivadoras	Archivada por términos
Regulación del Sistema Nacional Catastral multipropósito	Archivada por términos
Habilitación de adjudicación de baldíos en reservas forestales protectoras productoras y de reserva forestal de la ley 2ª de 1959	Archivada por términos
Se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la ley 617 de 2000 (30 agosto de 2017)	Ley 1865 de 2017
Regulación del servicio público de adecuación de tierras	Archivado por términos
Por medio de la cual se adopta el estatuto de la oposición política	Proceso pospuesto
Ley orgánica del Plan de Desarrollo	No se presentó
Reforma a la ley de garantías	No se presentó

Poco después de la firma del acuerdo Final, y con la aprobación por la Corte Constitucional del Procedimiento Especial para la Paz, el Congreso aprobó la Ley

de Amnistía, dando cumplimiento a las recomendaciones establecidas en el artículo 6 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, en el cual se pide a las autoridades conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado o que se encuentran privadas de la libertad o detenidas por motivos relacionados con el conflicto armado.

Al respecto dijo el ministro de Justicia de la época, Enrique Gil Botero, que esta «ley juega un rol clave para la terminación del conflicto y la promoción de la convivencia en la sociedad. Su efectiva ejecución impactará positivamente en el cumplimiento de lo pactado en el acuerdo de paz, por eso solicito que la Corte, en su estudio de constitucionalidad, tenga en consideración la importancia que juega esta ley para este proceso»⁸⁰

Con la expedición de esta Ley, se logró sembrar confianza con el grupo guerrillero de las FARC, a pesar de que ya el Gobierno nacional había incumplido respecto a lo acordado de las zonas veredales. Esta norma, clave para dar inicio a la desmovilización de la guerrilla, generó grandes expectativas que llevaron a pensar que la implementación de la paz se daría de manera expedita, sin embargo, poco tiempo después la dinámica de este proceso se vería afectada por la intención de los distintos partidos políticos de cambiar cada una de los artículos de los proyectos de acto legislativo y de ley, como sucedió con la ley estatutaria de la JEP, y la reforma política, lo que implicó largas horas de debates y discusiones entre las diferentes corrientes que integran el Congreso de la República, grandes cambios en los proyectos radicados por el Gobierno y finalmente, que no se alcanzara a tramitar otros proyectos como la Ley de regulación del Sistema Nacional Catastral

⁸⁰GIL, Botero Enrique. Ley de Amnistía juega rol fundamental para la terminación del conflicto": min justicia. 2017. EL ESPECTADOR. Disponible en <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/ley-de-amnistia-juega-rol-fundamental-para-la-terminacion-del-conflicto-minjusticia-articulo-706136>

multipropósito, y la Ley de habilitación de adjudicación de baldíos en reservas forestales protectoras productoras y de reserva forestal de la ley 2ª de 1959

La discusión de algunos proyectos de Acto legislativo y de Ley se volvió eterna, después de que la Corte Constitucional en el examen de constitucionalidad del Procedimiento Especial para la Paz, estableciera que no podía obligarse al Congreso a pedir autorización al Gobierno para modificar los términos de los proyectos, como tampoco a votarse en bloque. Especialmente en los proyectos de reforma política y la creación de las 16 circunscripciones especiales de paz, temas bastante álgidos para los partidos políticos y con los que se veían en peligro sus intereses particulares. En el debate sobre la reforma política, la discusión de los artículos 3º y 4º generó tensión y la ocupación de varias horas; en cinco sesiones, apenas se había logrado discutir 23 artículos⁸¹, para finalmente ser archivado todo el proyecto.

Fueron 11 las normas aprobadas vía *Fast Track*, de las cuales 6 son actos legislativos, 2 leyes estatutarias, 2 leyes orgánicas, y 2 leyes ordinarias; 16 serían las normas postergadas para su trámite, dentro de las cuales se tiene, 1 acto legislativo, 2 leyes estatutarias, 1 ley orgánica, y 12 leyes ordinarias.⁸²

En consecuencia, como puede observarse de lo anterior, no hubo ningún avance en la Reforma Rural Integral (punto uno del Acuerdo), como tampoco en el tema de Apertura democrática para construir la paz (punto 2), y se critica la actitud del Congreso respecto a la perturbación que produjo en la tramitación de la ley estatutaria de la Justicia Especial para la Paz.

⁸¹ Reforma Política: de “*fast track*” a “*slow motion*”. Disponible en <https://www.semana.com/nacion/articulo/reforma-politica-a-paso-lento-en-camara-de-representantes/537385>

⁸² LA PIPA. Balance general y parcial del ‘*Fast Track*’ Ibagué. 2017. Disponible en: <https://lapipa.co/balance-general-y-parcial-del-fast-track/>

El Congreso dejó pasar la oportunidad de avanzar en el desarrollo del campo, y con esto en la superación de la pobreza y la inequidad. La formación del catastro rural es de especial importancia, por ejemplo, pues, por increíble que pueda parecer, Colombia no cuenta hoy con suficiente información que pueda darnos si quiera una idea vaga de quienes son los propietarios de las tierras productivas, cómo está distribuida la propiedad de la tierra, las dimensiones de tierras dedicadas a pastos o a siembra, tampoco sobre población campesina, y mucho menos sobre trabajo rural, pues sólo se cuenta con encuestas parciales de 22 departamentos realizadas por el DANE y algunas cifras de los gremios.

Se pretende que con este catastro rural pueda mejorarse y hacerse más justo el recaudo del impuesto predial rural que podrá permitir mejorar e incentivar el uso productivo del suelo, desincentivar la concentración improductiva de la tierra, y asegurar la transparencia en la adquisición de las tierras, pues permitirá ver quiénes son los propietarios de los terrenos y bajo qué condiciones las adquirieron. Esto último garantizaría que quienes tengan territorios rurales hayan adquirido sus predios de manera legal, erradicando así las mafias y la violencia hacía los campesinos dueños de territorios agrícolas, como también permitiría robustecer el Fondo de Tierras mediante la recuperación de los territorios concentrados ilegalmente, los baldíos indebidamente ocupados, y tierras inexploradas.

En el Acuerdo Final no se planteó un simple acuerdo de redistribución de tierra, sino que por el contrario se dibujó todo un proyecto de acceso integral a la tierra que debe apoyarse con bienes y servicios públicos, así como con estímulos productivos, que armonicen las herramientas existentes y les dé una función especial pero no desintegrada de las demás, sino que por el contrario haga que cada una sea complemento de la otra, lo que implica que lo acordado no sea una simple reforma

agraria, puesto que fue pensado de manera global e interdisciplinaria, con cifras e información obtenida de investigaciones y acogiendo diversos principios del concepto de Desarrollo Rural Integral y que apuesta a la erradicación de la pobreza rural, como medio de garantizar que no se repitan las causas del conflicto armado que pueda conllevar a un nuevo alzamiento en armas.

En los debates, la mayoría de los congresistas no ha tenido en cuenta los intereses y derechos de las víctimas; convirtieron el proceso de aprobación del marco de la Jurisdicción Especial para la Paz en un tema tortuoso, que se pensó no iba a tener fin después de diversas modificaciones que se le hicieron al proyecto inicial y que no estaban contemplados en los Acuerdos. Aún hoy en día partidos políticos que han sido opositores del proceso de paz, intentan reformar la JEP en lo relacionado al juzgamiento de los militares, buscando crear una sala especial,⁸³ en la cual fueran procesados, pero no se les obligara a decir la verdad, esto es, desconociendo el objetivo de la JEP y la Comisión de la Verdad en la construcción de la paz mediante el cumplimiento de los derechos de las víctimas y el fortalecimiento de la memoria histórica.

En vista de que la propuesta anterior no sería acogida por los demás congresistas, se decidió pactar con algunos representantes de otros partidos, una reforma a la JEP que consiste en que a la sala ya existente en esta jurisdicción para el sometimiento de algunos militares, se le nombraran 14 magistrados nuevos que serían seleccionados y nombrados por un comité especial, integrado por las altas Cortes, por el Consejo Superior de la Judicatura y la Procuraduría ⁸⁴, lo que puede resultar inconstitucional en la medida que no participe el partido de las FARC en su calidad de parte del acuerdo final, puesto que implicaría una modificación de tales

⁸³ Los militares en la JEP. Disponible en <https://lasillavacia.com/el-improbable-pacto-sobre-militares-en-la-jep-68668>

⁸⁴ Acuerdo político salva la reforma de la JEP propuesta por Uribe. EL HERALDO. Disponible en <https://www.elheraldo.co/politica/acuerdo-politico-salva-la-reforma-de-la-jep-propuesta-por-uribe-560622>

acuerdos sin participación de uno de sus suscribientes, teniendo en cuenta que el Acto Legislativo 2 de 2017 le dio estabilidad a dichos acuerdos por el término de doce años, lo que fue avalado por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-630 de 2017⁸⁵

Se refleja de todo lo anterior, que la decisión de la Corte Constitucional por un lado de permitir que el Congreso hiciera cambios a los proyectos de Acto Legislativo y de ley sin autorización del Gobierno, y por otro lado de despojarlo de naturaleza jurídica, ha conllevado a que se hayan efectuado varios cambios desconociendo el texto del Acuerdo Final, incluso a pesar de que el Acto Legislativo 2 de 2017 parecía blindar el Acuerdo. Lo cierto es que, como se ha evidenciado, con la entrada del nuevo Gobierno Nacional, los partidos opositores del proceso de paz vienen haciendo todo lo posible por modificar el Acuerdo⁸⁶, lo que pone en riesgo el proceso de paz, pues, como lo advirtió Rodrigo Londoño, alias Timochenko, «si Duque olvida la aplicación de los acuerdos de paz «lo único que logrará será llevar al país a un nuevo ciclo de múltiples violencias»»⁸⁷

Si bien es cierto que el Procedimiento Especial para la Paz consistía en un procedimiento excepcional y transitorio que, por lo mismo debía tener una vigencia breve, este término no debió ser tan drásticamente corto, por cuanto al serlo se impidió que se tramitaran valiosas reformas que dada su complejidad demandaban tiempos considerables para la elaboración de los proyectos.

⁸⁵ El artículo objeto de examen incorpora un principio de estabilidad y seguridad respecto de lo acordado “*hasta la finalización de los tres periodos presidenciales posteriores a la firma del Acuerdo final*”. Periodo que, estima la Corte, es además coherente con las finalidades del mencionado Acuerdo y hace posible que sea implementado con respeto de las competencias de las autoridades y órganos del Estado, a nivel nacional y territorial”.

⁸⁶ Iván Duque advierte de que cambiará los acuerdos de paz sin romperlos. El aviso del nuevo presidente de Colombia siembra dudas sobre la continuidad del proceso con las FARC

⁸⁷ MANETTO, Francesco. Iván Duque advierte de que cambiará los acuerdos de paz sin romperlos. EL PAÍS. Bogotá. 2018. Disponible en https://elpais.com/internacional/2018/06/18/colombia/1529351991_715042.html

Adicionalmente, a pesar de que la Corte precisó que la obligación del Estado de dar cumplimiento a lo pactado es sólo una obligación de medio, y de las otras limitaciones ya indicadas, producto de los fallos de la Corte que desnaturalizaron el PEP, se puede indicar que en buena medida los niveles de implementación del acuerdo de paz fueron posibles gracias a la aprobación del *Fast Track* y que la evidente falta de compromiso del gobierno de cumplir lo pactado determinó que no se hubiesen presentado los proyectos dentro del término de vigencia.

De nada sirve una paz firmada, sin que se convierta en realidad. «No basta con hablar de paz. Uno debe creer en ella y trabajar para conseguirla»⁸⁸

⁸⁸ ROOSEVELT, Franklin D.

BIBLIOGRAFÍA

BERNAL, Pulido. Transitional Justice within the Framework of a Permanent Constitution: the case study of the legal Framework for peace in Colombia. Cambridge Journal of International and Comparative Law. ISSSN- 2050-1714

BONILLA, María Elvira. La macabra estrategia de exterminio de la UP fraguada desde el Estado: <https://www.elespectador.com/opinion/el-baile-rojo-columna-485275>

CATES, Jeffrey y MYERS, Robert. “Fast Track”: Its Evolution and Future. En: Revista Virtual Arizona State Law Journal[online],1989. [citado 19, julio, 2017]. Disponible

en:<http://jwclientservices.jw.com/sites/scac/Document%20Library2/1/SCAC%20-%20Rocket%20Docket%20-%20Article%20No.%208.pdf>

COLOMBIA. Acuerdo Final entre Juan Manuel Santos Calderón y Timoleón Jiménez. Comandante del Estado Mayor de las FARC – EP 24 de noviembre de 2016. Pág. 310. Disponible en <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

_____. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. ACTO LEGISLATIVO 1 (4, abril, 2017). 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”. En Diario Oficial. Abril, 2017. Nro. 50196. P. 1.

_____. Congreso de la República. Diario Oficial No. 49.927 de 7 de julio de 2016

_____. Corte Constitucional. Sentencia C-225 de 18 de mayo de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-225-95.htm>

_____. Corte Constitucional. Sentencia T-293 de 21 de abril de 2010 M.P. Nilson Pinilla Pinilla. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-293-10.htm>

_____. Corte Constitucional. Sentencia C – 048 de 24 de enero de 2001. M.P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-048-01.htm>

_____. Corte Constitucional. Sentencia. C-370 de 18 de mayo de 2006, M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, Dr. Jaime Córdoba Triviño, Dr. Rodrigo Escobar Gil, Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, Dr. Álvaro Tafur Galvis, Dra. Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-370-06.htm>

_____. Corte Constitucional. Sentencia T-439 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-439-92.htm>

_____, Ministerio de Justicia. El procedimiento rápido busca la implementación de los acuerdos de La Habana en el menor tiempo posible. Diciembre 27 de 2016. Sala de Prensa. Disponible en: <http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/2690/%E2%80%9CEl-procedimiento-r225pido-busca-la-implementaci243n-de-los-acuerdos-de-La-Habana-en-el-menor-tiempo-posible%E2%80%9D-Ministro-de-Justicia.aspx> julio 18 de 2017, 11:41 am

_____. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 5 (17, junio, 1992). Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. En Diario Oficial. Junio, 1992. Nro. 40483. P. 1.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE EL SALVADOR DE 1938, Art. 124.- Los miembros de la Asamblea se renovarán cada tres años y podrán ser reelegidos. El período de sus funciones comenzará el primero de mayo del año de su elección.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Country Reports on Human Rights Practices for 2011 – Senegal, *U.S. Department of State*, May 24, 2012, Disponible en <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2011humanrightsreport/index.htm?dli....>

Decreto N°289. Asamblea Legislativa. El Salvador. Disponible en

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E242747D6F4016C605257B63005D71E2/\\$FILE/19950289_Cuerpo_de_Bomberos_El_Salvador.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E242747D6F4016C605257B63005D71E2/$FILE/19950289_Cuerpo_de_Bomberos_El_Salvador.pdf)

DE GAMBOA, Tapias Camila; El tránsito hacia la paz: de las herramientas nacionales a las locales. Estrategias de la transición en cinco países y en tres ciudades colombianas. Editorial Universidad del Rosario. 2010. Pág. 139.

ECHAVARRÍA, Olózaga Hernán. Justicia Transicional. Marco Legal para la Paz. Acto Legislativo 094 de 2011, Proyecto de Ley 096 de 2011 // diciembre de 2011 // Boletín N.º 191, p.1 Disponible en <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2016/08/2011.12.01-Boleti%CC%81n-191-Marco-Legal-para-la-Paz-Parte-1.pdf>

EL ESPECTADOR. Farc denuncia “reiterado incumplimiento” del acuerdo de paz. En: El Espectador. 2017, junio. [En línea] Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/paz/farc-denuncia-reiterado-incumplimiento-del-acuerdo-de-paz-articulo-696925>.

ELSALVADORMIPAIS. COM. ¿Qué es un decreto legislativo?

<https://www.elsalvadormipais.com/que-es-un-decreto-legislativo#que-es-un-decreto-legislativo>

Escola de Cultura de Pau 2009 Pág. 39. Disponible en <http://escolapau.uab.es/conflictosypaz/ficha.php?idfichasubzona=51¶midioma=0>

EL TIEMPO. Fast Track, una constante gringa. En: El tiempo. [En línea] Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-688622>

FISAS, Vicenç. Anuario de Procesos de Paz. Icaria Editorial. Escola de Cultura de Pau. 2014. Disponible en <http://escolapau.uab.cat/img/qcp/mindanao.pdf>

FUSADES. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. Análisis legal e institucional. Disponible en http://fusades.org/sites/default/files/Analisis_LEGAL_188_Acuerdo_de_PazFINAL.pdf

GACETA DEL CONGRESO 776 viernes, 2 de octubre de 2015 Página 7

GENERAL PEACE AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF SENEGAL AND “LE MOUVEMENT DES FORCES DÉMOCRATIQUES DE LA CASAMANCE” Disponible en <https://peaceaccords.nd.edu/accord/general-peace-agreement-between-government-republic-senegal-and-mfdc>

GIL, Botero Enrique. Ley de Amnistía juega rol fundamental para la terminación del conflicto": min justicia. 2017. EL ESPECTADOR. Disponible en

<https://www.elespectador.com/noticias/judicial/ley-de-amnistia-juega-rol-fundamental-para-la-terminacion-del-conflicto-minjusticia-articulo-706136>

GÓMEZ, Octavio. La UP: historia del fracaso más sangriento en Colombia. Colombia Plural. 2016. Disponible en <https://colombiaplural.com/la-up-historia-del-fracaso-mas-sangriento-colombia/> (11/09/2018 6:21 pm)

GONZÁLEZ, Márquez, José. Sobre el Fast Track y las facultades del Presidente y del Congreso de los Estados Unidos en materia de tratados comerciales internacionales. Disponible en

<https://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/18/20-02.pdf>

GONZÁLEZ, Rubio Rafael Enrique. Análisis del Proceso de Paz en Irlanda del Norte. Universidad Católica de Colombia. 2015. Bogotá. Pág., 89 Disponible en <http://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2693/1/AN%C3%81LISIS%20DEL%20PROCESO%20DE%20PAZ%20EN%20IRLANDA%20DEL%20NORTE..pdf> (pág. 74).

HIGUITA, Oto. En: TELESUR. [sitio web]. Venezuela. [Consulta 12 de octubre de 2017] Disponible en: <https://www.telesurtv.net/bloggers/El-incumplimiento-del-Estado-pone-en-riesgo-la-paz-en-Colombia-20170306-0001.html#>

<http://www.kavilando.org/images/stories/documentos/informe-kroc.pdf>

JARAMILLO, Sergio. En Colombia el interés de los políticos por el poder tiende a derrotar el interés por la paz. EL PAIS, Bogotá. 2017. Disponible en

<http://www.elcolombiano.com/colombia/implementacion-del-acuerdo-avanza-a-paso-muy-lento-GD7371190>

Lack of Peace Accord Hampers Demining in Casamance,” *United Nations Integrated Regional Information Networks*, May 9, 2008.

LA PIPA. Balance general y parcial del ‘Fast Track’ Ibagué. 2017. Disponible en: <https://lapipa.co/balance-general-y-parcial-del-fast-track/>

MANETTO, Francesco. Iván Duque advierte de que cambiará los acuerdos de paz sin romperlos. EL PAÍS. Bogotá. 2018. Disponible en https://elpais.com/internacional/2018/06/18/colombia/1529351991_715042.html

MARTÍNEZ, Peñate Oscar. El Salvador. La Asamblea Legislativa. Editorial Nuevo Enfoque Centro América. P. 374

MELO, Jorge Orlando; Historia Mínima de Colombia. Tuner Libros, 2017

MONTALVO, Geovanni. Acuerdos de Paz no solucionaron problemas del pasado en El Salvador. El Turbión. 2012. Disponible en: <http://elturbion.com/?p=2876>

Peace Accords Matrix (Date of retrieval: (02/20/2018), <https://peaceaccords.nd.edu/accord/northern-ireland-good-friday->

agreement, Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame.

ONU. Documentos oficiales de Naciones Unidas. Disponible en:
<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2004/616>

ONU. JUSTICIA TRANSICIONAL Y DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. S/2004/616, párr. 8.

RAMIREZ, Cleves Gonzalo. Los límites a la reforma constitucional y las garantías – límites del poder constituyente: los derechos fundamentales como paradigma. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita.

RAMOS, Garbiras. El Fast Track como derecho de excepción.
<http://viva.org.co/cajavirtual/svc0524/articulo03.html>

ROA, Roa Jorge. La sustitución constitucional, el “fast track” y el Acuerdo Final de Paz: Análisis. <https://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/Constitucional-y-Derechos-Humanos/la-sustitucion-constitucional-el-fast-track-y-el-acuerdo-final-de-paz-analisis.cshtml>

_____. Control constitucional del “fast track” y deliberación pública de calidad. <https://www.ambitojuridico.com/bancoconocimiento/constitucional-y-derechos-humanos/control-constitucional-del-fast-track-y-deliberacion-publica-de-calidad>

<https://fas.org/sgp/crs/row/RS21333.pdf>

Reforma Política: de “fast track” a “slow motion”. Disponible en <https://www.semana.com/nacion/articulo/reforma-politica-a-paso-lento-en-camara-de-representantes/537385>

RESTREPO, Juan Camilo y BERNAL, Morales Andrés. La cuestión Agraria, Penguin Random House Grupo Editorial, Bogotá Colombia, 2014. Pág. 244.

ROLDÁN, Daniel Santiago. PALABRAS AL MARGEN. El asesinato de Guadalupe Salcedo: imaginarios alrededor de la pacificación y la muerte. 2016. Disponible en <http://palabrasalmargen.com/edicion-76/el-asesinato-de-guadalupe-salcedo-imaginarios-alrededor-de-la-pacificacion-y-la-muerte/> (consulta 11/09/2018 a las 11:48 am)