

ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL
PARA LA PAZ O FAST TRACK



HERNÁN MARTÍN GARZÓN



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
VILLAVICENCIO

2019

ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL
PARA LA PAZ O FAST TRACK

HERNÁN MARTÍN GARZÓN

Informe final presentado para optar al título de especialista en derecho administrativo

Asesor

PhD. SONIA PATRICIA CORTES ZAMBRANO

Doctora en Derecho

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
VILLAVICENCIO

2019

Autoridades Académicas

P. JOSÉ GABRIEL MESA ANGULO O,P.

Rector General

P. EDUARDO GONZALES GIL, O, P.

Vicerrector Académico General

P. JOSÉ ANTONIO BALAGUERA CERPADA, O.P.

Rector Sede Villavicencio

P. RODRIGO GARCIA JARA, O.P.

Vicerrector Académico Sede Villavicencio

Adm. JULIETH ANDREA SIERRA TOBÓN

Secretaria de División Sede Villavicencio

PhD. SONIA PATRICIA CORTES ZAMBRANO

Decana Facultad de Derecho

Nota De Aceptación

SONIA PATRICIA CORTES ZAMBRANO

Decana de Facultad Derecho

LUIS CARLOS LOZANO GUIO

Coordinador Especialización en Derecho Administrativo

SONIA PATRICIA CORTES ZAMBRANO

Director Trabajo de Grado

Villavicencio, Diciembre de 2019

Contenido

	Pág.
Resumen.....	6
Abstract	6
Introducción	7
Antecedentes históricos y políticos del Fast Track	7
Definición.....	9
Contexto	9
La Iniciativa del Gobierno Nacional tras los resultados del Plebiscito del 2016.....	10
La Postura del Legislador	11
La postura de la Oposición	11
La demanda de Inconstitucionalidad.....	11
La audiencia pública convocada por la Corte Constitucional	11
Consideraciones de la Corte Constitucional.....	13
Resultados del Fast Track	17
Proyectos de Ley Aprobados:.....	17
Proyectos No Aprobados:	18
Conclusiones.....	18
Bibliografía	19

Resumen

Después de más seis décadas de conflicto armado, el Gobierno colombiano decidió instalar unas mesas de dialogo con el grupo FARC-EP, en la habana cuba, luego de diversos obstáculos y de un conflicto bélico que dejaba más víctimas en el país. Se logra llegar al acuerdo final que establecía a través de un tratado entre las dos partes del conflicto el gobierno constitucional del estado colombiano y la guerrilla más antigua del mundo. No obstante este logro sin precedentes para nuestro país estaba sujeto a la aprobación que decidiera el presidente Juan Manuel Santos, el cual en una decisión política decide refrendar los acuerdos a través de un plebiscito por toda la ciudadanía en general, decisión que tuvo un costo político muy alto al ser derrotado en urnas la iniciativa del gobierno al manifestarse en millones de personas en una decisión muy dividida que lo acordado en la Habana, Cuba no satisfacía los intereses de los votantes. Lo cual llevo a la decisión política del ejecutivo de invocar el mecanismo jurídico que previamente había sido creado para la puesta en marcha de los acuerdos el “fast track”, instrumento que permitía en tiempos cortos dar la aprobación de lo acordado entre el gobierno y el grupo beligerante; instrumento que tuvo que ser objeto de control constitucional y que desencadenó la creación de una legislatura que al día de hoy genera críticas y defensas.

Palabras Clave: Paz; fast track; Colombia; FARC-EP.

Abstract

After more than six decades of armed conflict, the Colombian government decided to set up a dialogue table with the FARC-EP group in Havana, Cuba, after various obstacles and a war that left more victims in the country. It is possible to reach the final agreement that was established through a treaty between the two parties to the conflict the constitutional government of the Colombian state and the oldest guerrilla in the world. However, this unprecedented achievement for our country was subject to the approval of President Juan

Manuel Santos, who in a political decision decided to endorse the agreements through a plebiscite for all citizens in general, a decision that had a political cost very high to be defeated in ballot boxes the initiative of the government to manifest itself in millions of people in a very divided decision that agreed in Havana, Cuba did not satisfy the interests of the voters. Which led to the political decision of the executive to invoke the legal mechanism that had previously been created for the implementation of the agreements the "fast track", an instrument that allowed in short times to give approval of what was agreed between the government and the belligerent group; instrument that had to be object of constitutional control and that triggered the creation of a legislature that today generates criticisms and defenses.

Introducción

Antecedentes históricos y políticos del Fast Track

La Mesa de conversaciones de la Habana con las FARC-EP se instaló luego de una primera fase exploratoria en la más estricta reserva y confidencialidad con miembros delegados de dicho grupo armado. Esa primera fase terminó el 26 de agosto de 2012 con la firma del documento ‘Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera’. Este Acuerdo General no fue simplemente una agenda de 6 puntos (Política de Desarrollo agrario integral, Participación política, Fin del conflicto, solución al problema de las drogas ilícitas, víctimas, e implementación, verificación y refrendación), sino una ‘hoja de ruta’: que estableció cuál es el propósito de este proceso -que es la terminación del conflicto-; cuáles son las condiciones; y cuáles son las reglas de juego.

Como lo describe la (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2019) “Una vez establecido el propósito, la agenda y las “reglas de juego” se cerró esa primera etapa y se comenzó la segunda fase que consistió en desarrollar esa agenda acordada para lograr un Acuerdo Final en La Habana. Una vez se llegó a esa segunda fase a acuerdos puntuales en cada uno de los 6 puntos de la Agenda se firmó un acuerdo que se denominaría Acuerdo Final”. Para refrendar dicho acuerdo final, el Gobierno Nacional de turno, inició una cruzada para que fuesen

refrendado este acuerdo a través de una figura constitucional denominada Plebiscito, lo cual instó a la ciudadanía en el año 2016 para que en un ejercicio democrático manifestarán su apoyo a lo acordado en la Habana, Cuba.

El plebiscito dio como resultado luego de meses de álgida campaña entre opositores y defensores del acuerdo, una derrota para el Gobierno Nacional, al ser superado la opción del NO frente a lo acordado. Tras el resultado del plebiscito de 2 de octubre de 2016, fueron renegociados varios aspectos del Acuerdo Final y, entre ellos, lo tratado en el artículo 4º acusado cuya derogación fue solicitada, pues, conforme se plasmó en el Acuerdo del 7 de noviembre de 2016, la fórmula para blindar el acuerdo de paz varió, de modo tal que aun cuando se mantiene el reconocimiento del Acuerdo Final como Acuerdo Especial, ya no se incorpora en su totalidad al bloque de constitucionalidad y para ello se propuso la adopción de un nuevo artículo transitorio en el que se reconoce que los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de Derecho Internacional Humanitario o a derechos constitucionales fundamentales o conexos, serán tenidos como parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, durante los tres períodos presidenciales posteriores.

Frente a este resultado, el Congreso de la República se enfrentó al reto de la refrendación de los Acuerdos de Paz con las FARC. Como la ejecución de lo pactado en La Habana tenía tanta urgencia para garantizar la seguridad jurídica del proceso y de los ex-combatientes de la guerrilla, era necesario que el procedimiento legislativo fuese más expedito. Por esta razón, se dio vía libre al Fast Track, un acto legislativo que estableció un mecanismo relativamente rápido para aprobar los principales postulados derivados del Acuerdo. Sin embargo, en los doce meses que duró el mecanismo solo fueron debatidas y aprobadas doce de las veintidos normas presentadas por el Gobierno, y aunque el debate se intensificó no fue lo suficientemente ágil para cumplir con las expectativas de la gran mayoría de colombianos.

Como lo describe (Mora, 2018) este mecanismo fue creado con el fin de acortar los tiempos del trámite de las iniciativas legislativas que tuvieran como objetivo el cumplimiento con lo estipulado en los Acuerdos de La Habana. El procedimiento contemplaba que las iniciativas tenían que ser presentadas por el gobierno y no podrían ser modificadas a lo largo de la gestión legislativa. Adicionalmente tendrían prelación en los órdenes del día y podrían ser tramitadas en sesiones extraordinarias.

Por otro lado, establecía que los proyectos de ley tendrían dos debates (el primero en las sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales Permanentes respectivas de ambas cámaras y el segundo en las plenarias conjuntas de las cámaras del Congreso), mientras que los actos legislativos serían aprobados con mayoría absoluta y tendrían que ser tramitados en una vuelta de cuatro debates con un tiempo máximo de ocho días calendario entre los debates de Senado y Cámara. Tras la aprobación de cada uno de los proyectos, se tendría que hacer control automático y único de constitucionalidad.

Definición

El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, llamado comúnmente “Tránsito Rápido” o “Fast Track”, para el trámite ágil y abreviado en el Congreso de la República de los proyectos de acto legislativo y de ley necesarios para la implementación del Acuerdo Final de Paz, fue instituido mediante el Acto Legislativo No. 1 del 7 de julio de 2016. (...) El Congreso de la República ejerciendo su función de constituyente derivado, estableció, de manera excepcional y transitoria, un procedimiento legislativo especial, destinado a facilitar y garantizar la implementación normativa del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” (en adelante, Acuerdo Final), procedimiento que puede aplicarse durante “un período de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia” del citado acto legislativo, y que podía ser “prorrogado por un período adicional de hasta seis meses”, si así lo solicitaba el Gobierno Nacional. (Comisión Primera Constitucional Permanente, 2016)

Contexto

Como lo expone (Revista Semana, 2016): Dada la fragilidad del cese al fuego y el ritmo de trabajo del Congreso, la fórmula tenía cierta lógica en términos pragmáticos. Pero jurídicamente la situación era cuesta arriba. Como el artículo quinto del Acto Legislativo para la Paz condicionó la entrada en vigencia del fast track a la refrendación popular del acuerdo final, la derrota del plebiscito volvía inaplicable la vía rápida.

Como hacer otro plebiscito entrañaba riesgos, demoras y costos, el presidente lo descartó y

sometió el acuerdo a la refrendación del Congreso. Para solucionar el cuello de botella se requería que la Corte Constitucional considerara que esa modalidad correspondía al concepto de “refrendación popular” que exigía el Acto Legislativo. Sin embargo existían unos inconvenientes del Fast Track puesto es un mecanismo excepcional y muy polémico que permite hacer reformas constitucionales en la mitad del tiempo, al trasladarle poderes extraordinarios al presidente y al quitárselos al Congreso.

Para la oposición, y para algunos juristas, le estaría otorgando al presidente de turno un poder semidictatorial para expedir decretos con fuerza de ley y, por otro lado, le prohibiría en la práctica al Congreso modificar el contenido de los proyectos que el gobierno presentará para la implementación de los acuerdos. Asimismo lo señalaba en ese momento el (Periodico el Tiempo, 2016) Este procedimiento legislativo especial tendrá una vigencia inicial de 6 meses, los cuales son prorrogables por 6 más. Esto significa que a más tardar en un año el Congreso debía aprobar las iniciativas que desarrollarían los acuerdos alcanzados en Cuba. Lo cual no se materializó.

La Iniciativa del Gobierno Nacional tras los resultados del Plebiscito del 2016

El Gobierno Nacional luego de haber aceptado los resultados del plebiscito, decide jurídicamente que se debe activar el mecanismo que se incluía en el Acto Legislativo 01 del 2016, procedimiento legislativo especial promulgado con el fin de acortar los tiempos del trámite de las iniciativas legislativas que tuvieran como objetivo el cumplimiento con lo estipulado en los Acuerdos de La Habana. El procedimiento contemplaba que las iniciativas tenían que ser presentadas por el gobierno y no podrían ser modificadas a lo largo de la gestión legislativa. Adicionalmente tendrían prelación en los órdenes del día y podrían ser tramitadas en sesiones extraordinarias.

Las iniciativas tramitadas bajo el procedimiento legislativo especial son de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional; entonces el Presidente concentra para sí las facultades de formular los proyectos del Congreso y tener el poder discrecional acerca de qué modificaciones pueden o no ser incluidas en las normas resultantes.

La Postura del Legislador

Según (Caicedo, 2016) en las declaraciones dadas por el Secretario General del Senado el acto Legislativo que estableció la idea de un procedimiento extra rápido distinto al procedimiento ordinario toda vez que se recortan los términos, se hacen sesiones conjuntas de las Plenarias, las comisiones en igual sentido y sigue existiendo el mensaje de urgencia de tal manera que los tiempos se hacen más breves.

La postura de la Oposición

El sector político de la oposición encabezado por ese entonces el ex presidente Álvaro Uribe Vélez, a través de un senador de su bancada el Dr. Ivan Duque Márquez presentan una “Acción pública de inconstitucionalidad en contra del Acto Legislativo No. 01 de 2016, “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. Dicha disposición normativa provocó que la Corte Constitucional tuviese que pronunciarse frente al mecanismo de Fast Track y todo lo que ello conllevaba.

La demanda de Inconstitucionalidad

Los demandantes consideran que el Acto Legislativo No. 01 de 2016 sustituye la Constitución Política por desconocer pilares inquebrantables, tales como la separación y el equilibrio de poderes. Indican que el “*fast track*” le atribuye al Congreso de la República facultades de más que en principios transgredirían las disposiciones constitucionales, así como los principios establecidos en ella como la división de poderes.

La audiencia pública convocada por la Corte Constitucional

El demandante solicita la inexecutable del Acto Legislativo No. 1 de 2016 señalando que la paz se encuentra contemplada, en el artículo 22 de la Constitución, como un derecho y un

deber de obligatorio cumplimiento; principio que emana del artículo 2 superior. De ahí que el significado de dicho precepto radica en que la construcción de la paz surge del orden constitucional. Es así como manifiestan que un “acuerdo de desmovilización, desarme y de reinserción”, no puede tener la connotación de un “hecho excepcional” o “momento atípico y anormal en el orden constitucional”. Concluyen que las negociaciones con un grupo armado ilegal deben ajustarse al precepto constitucional del derecho a la paz y a sus límites. Aunado a lo anterior, manifiesta que dicho procedimiento estaría por encima de la justicia penal internacional, menguaría la gravedad del delito del narcotráfico, impondría una jurisdicción que actuaría sobrepasando las altas cortes e incluso necesitaría una comisión paritaria para determinar la aplicación de dicho acuerdo.

Por su parte, el Presidente del Senado señala que no les asiste la razón a los demandantes al alegar que dicho acto legislativo violan el principio de separación y equilibrio de poderes de modo tal que sustituyen la Carta. Aclara que los cuestionamientos sobre el desbalance entre el ejecutivo y el legislativo generado por las dos formas en que puede intervenir el gobierno en el proceso parlamentario, desconocen que es una manifestación de la necesaria colaboración armónica entre los poderes. Por consiguiente, cuestionar la facultad del ejecutivo de avalar modificaciones legislativas no da lugar a la transgresión de los principios, pues esta es una potestad consagrada en el artículo 154 Superior que ha sido objeto de varios pronunciamientos de la Corte Constitucional. El ministerio del interior secunda el argumento ya expuesto, pues afirma que para el Gobierno Nacional la implementación del acuerdo de paz, reviste sin duda alguna un carácter especialísimo y permite la adopción de un trámite legislativo excepcional.

Partiendo de una postura más histórica la adopta el alto comisionado para la paz, pues

manifiesta que el acuerdo pactado con las FARC es el resultado de una larga y muy difícil negociación de 5 años en La Habana que tenía como finalidad terminar el conflicto y no, simplemente, que este grupo dejara las armas, pues no se pretendía que fuera un proceso de desmovilización. Asimismo manifiesta que es necesario entender este proceso como una gran transición del conflicto hacia la paz, que tiene una ambición que va más allá del desarme y que piensa desencadenar unas lógicas de integración territorial, de garantía de derecho sobre todo para quien ha vivido en las zonas de conflicto. Finalmente estableció que

el plano práctico, debe desarrollarse conforme al principio de celeridad, como resulta evidente en el tema de participación en política, entre otros, en el que, por existir un cronograma de elecciones para el año 2018, no es posible que la reforma constitucional se efectúe en unas condiciones ordinarias.

Una posición que resultó imposible de ignorar la sostuvo el profesor Rodrigo Uprimny Yepes, Yepes considera tres temas de vital importancia. El primero es un punto de carácter procedimental y consiste en solicitar a la Corte que se inhiba de pronunciarse de fondo en este caso por ineptitud sustancial de la demanda, toda vez que esta no reúne los mínimos requisitos técnicos para que exista un pronunciamiento de fondo. El segundo es recordar que la Corte, en la Sentencia C-699 de 2016, indicó las razones que justifican estos procedimientos especiales en procesos de paz; se señala que existen estos procedimientos especiales para garantizar el cumplimiento de los acuerdos de paz. Para concluir, para el interviniente es imperativo recordar que sobre muchos aspectos de la demanda hay cosa juzgada constitucional.

Consideraciones de la Corte Constitucional

En lo atinente a las acusaciones por exceso en el ejercicio del poder de reforma, la Corte reitera que la carga de presentar razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, por tanto concluye la Corte que la acusación es clara cuando la ilación de los argumentos la provee de un sentido tal que permite entender la discrepancia de los demandantes con lo aprobado por el Congreso de la República. La censura es cierta siempre que los significados que se le atribuyan al precepto demandado deriven de su texto y no constituyan una suposición o una conjetura carente de asidero en la formulación normativa aportada por el legislador o por el correspondiente órgano reformador, cuando de enmendar la Carta se trata. Asimismo la pertinencia exige que el cuestionamiento tenga relevancia constitucional, de modo que se evidencie la posible vulneración de disposiciones de rango superior y la demanda no se limite a hacer visible un conflicto que solo se produzca entre preceptos situados en un nivel inferior al que le corresponde a la Constitución. Por otra parte, respecto a la especificidad del cargo manifiesta que radica en la exposición de razones orientadas a explicar de qué manera la disposición acusada vulnera la Constitución, lo que, tratándose de

las reformas constitucionales y de la sustitución, le impone al actor exponer los motivos por los cuales el Congreso, al reformar la Carta, desconoció la preceptiva superior que le otorga la competencia únicamente para reformar. En ese orden de ideas los cargos son suficientes si el demandante aporta los elementos indispensables para emprender el juicio de constitucionalidad solicitado y, de otra parte, si los elementos aportados logran despertar en el máximo juez constitucional una duda o inquietud mínima acerca de la posible vulneración de la Carta a causa de las acusaciones esgrimidas en la demanda.

Finalmente, los demandantes observan que al indicar que el control constitucional de los actos legislativos procederá sólo por vicios de procedimiento, el literal cuestionado reitera el artículo 241-1 de la Constitución, ya interpretado por la Corte Constitucional cuando ha resuelto acerca de su competencia para conocer la denominada sustitución de la Constitución, de donde deducen que la prescripción es redundante e incapaz de limitar la facultad de esta Corporación para adelantar el control de los vicios de competencia generadores de sustitución constitucional, de tal forma que una interpretación en sentido diverso “cercenaría los poderes de la Rama Judicial y quebrantaría los pilares fundamentales de la Carta Política”.

A este respecto basta examinar el desarrollo de la jurisprudencia constitucional, para corroborar que los controles mediante los cuales se busca una definición definitiva de la constitucionalidad no excluyen el análisis posterior siempre que sea justificado. Del literal acusado no se desprenden, entonces, las consecuencias que los actores derivan de él y ello no significa nada diferente a que se ha incumplido el requisito de certeza en la acusación que, por ello, es inepta. La falta de certeza se traduce, adicionalmente, en la ausencia de los requisitos de pertinencia y suficiencia.

Frente a la Cosa Juzgada, Declara la Corte Constitucional que el artículo 1 y 2 del acto legislativo los encontró ajustados a la Constitución algunos de sus apartes, cuya exequibilidad declaró en la Sentencia C-699 de 2016. Por otra parte, respecto a la Competencia, la Corte Constitucional asume competencia para conocer de las acusaciones que se han esgrimido en contra del Acto Legislativo 1 de 2016, y respecto de las cuales, como ya se anunció, no se producen los fenómenos de cosa juzgada, sustracción material e ineptitud de la demanda. En particular, se procederá al análisis de los ataques planteados en contra de los literales h) y j) del artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016, el cual constituye parámetro de control de los actos reformativos de la Constitución, en los estrictos y precisos

términos del numeral 1° del artículo 241 del Texto Superior.

En lo que respecta a las facultades del Congreso establecidas en la Carta; la jurisprudencia ha concluido que se sustituye la Constitución cuando se confiere a otro órgano, diferente al Congreso, esa misma competencia originaria, puesto que una enmienda de ese carácter vacía la competencia del legislador, generando un grave desequilibrio entre los poderes públicos. Este fue, como ya se advirtió, el razonamiento que tuvo la Corte al estudiar el Acto Legislativo 2 de 2004, el cual instauró la reelección presidencial inmediata. La reforma dispuso de un párrafo de acuerdo con el cual, en el evento de que el Congreso no expidiese dentro de determinado plazo la ley estatutaria para la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia, el Consejo de Estado debería regular la materia.

A juicio de la Corte, una norma de esta naturaleza desvirtúa el principio de separación de poderes, en la medida en que confiere una competencia privativa del Congreso a un órgano que no hace parte del poder legislativo, no tiene origen democrático directo o indirecto, ni es apto para servir de vehículo de expresión de posturas políticas plurales, cuya inclusión se logra exclusivamente a partir de la participación democrática. Por ende, una enmienda constitucional de este carácter configuraba un exceso en el ejercicio del poder de reforma por parte del Congreso. Bajo esas premisas, la Corte advierte que contra lo expuesto puede plantearse razonablemente que la exigencia del aval gubernamental por parte de la norma acusada, no es contraria al núcleo mínimo de competencias que integran la función legislativa, ni menos configura un exceso en el poder de reforma. Bajo el anterior supuesto, se explica el contenido del artículo 217 de la Ley 5ª de 1992, conforme al cual podrán presentarse propuestas de no aprobación, de aplazamiento o de reserva respecto de tratados y convenios internacionales.

Es así como, la inexecutable parcial del artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2016 no modifica la distribución constitucional de competencias respecto de la suscripción de acuerdos de paz, ni las demás reglas de dicha enmienda constitucional; la inexecutable de los literales h) y

j) del artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2016 tiene como consecuencia que se apliquen las normas constitucionales “ordinarias”, de modo que podrán plantearse e incorporarse proposiciones al articulado presentado por el Gobierno, sin que las mismas requieran su aval. Asimismo, las cámaras podrán decidir si votan en bloque las iniciativas o si hacen uso

de la regla genérica contenida en el artículo 158 de la Ley 5ª de 1992, y discuten y votan los proyectos artículo por artículo.

Conclusión de la Corte Constitucional

La Corte concluye 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; manifiesta que 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 tanto, 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.

Esto se evidencia en el resuelve de dicha jurisprudencia (2017) puesto que dispone que en primer lugar se inhibirá de emitir pronunciamiento sobre el literal k) del artículo 1º, el artículo 3º y el artículo 5º del Acto Legislativo No. 01 de 2016, por ineptitud de la demanda, de igual forma estará a lo resuelto en la Sentencia C-699 de 2016 en relación con el cargo dirigido contra el literal

del artículo 1º del Acto Legislativo No. 01 de 2016, asimismo a lo dispuesto en la Sentencia C-699 de 2016 en relación con el cargo formulado contra el artículo 2º del Acto Legislativo No. 01 de 2016. Aunado a lo anterior, la corte decide inhibirse de emitir pronunciamiento en relación con el artículo 4º del Acto Legislativo No. 01 de 2016 por las razones expuestas en esta providencia, y por ultimo procedió a declarar la inexecutable de los literales h) y j) del artículo 1º del Acto Legislativo No. 01 de 2016.

Posterior al pronunciamiento de la Corte Constitucional el Fast Track, se puso en vigencia para que la iniciativa para la presentación de los proyectos de ley y de actos legislativos bajo el procedimiento legislativo especial para la paz, la cual está radicada única y exclusivamente en cabeza del Gobierno Nacional y sólo para los temas circunscritos a facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final.

Resultados del Fast Track

Como lo expone (Mora, 2018) de 50 iniciativas derivadas de los puntos establecidos en los Acuerdos que se esperaban fueran debatidas durante este periodo, solo se presentaron 22 proyectos, de los cuales el Congreso aprobó solamente 12 (6 actos legislativos, 2 leyes estatutarias y 4 proyectos de ley); de los restantes, 6 proyectos de ley fueron archivados por vencimiento de términos, 2 actos legislativos fueron archivados en debate y 2 iniciativas fueron retiradas por el autor (un proyecto de ley estatutaria y un proyecto de acto legislativo).

Se evidenció que gran parte de los proyectos radicados se relacionaban con la reforma rural integral, la participación política y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), de manera que la estructura normativa que fue aceptada en el Congreso constituyó el mínimo necesario para que las fases concernientes al cese de hostilidades, la dejación de las armas, y la reincorporación de los excombatientes fueran llevadas a cabo. Sin embargo, el trámite legislativo no logró ser lo suficientemente rápido, de manera que una parte significativa de las iniciativas no consiguieron ser aprobadas o fueron modificadas, deformando así la intención para las que fueron creadas en una primera instancia.

Proyectos de Ley Aprobados:

1. Ley de amnistías e indultos.
2. Jurisdicción especial para la Paz (JEP).
3. Sistema integral de Justicia.
4. Voceros de FARC-EP.
5. Seguridad y estabilidad Jurídica del Acuerdo.
6. Reincorporación Política.
7. Estatuto de la Oposición.
8. Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria.
9. Medidas transitorias al sistema General de regalías.
10. Sobre el Monopolio Legítimo de la Fuerza.
11. Autorización ampliación del Personal de la unidad Nacional de Protección.
12. Ley estatutaria de administración de Justicia en la JEP.

Proyectos No Aprobados:

1. Adecuación de Tierras
2. Reforma Sistema de Partidos
3. Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz
4. Reforma Política y Electoral
5. Administración de Justicia en la JEP
6. Regulación del Sistema Nacional Catastral
7. Adjudicación de Baldíos
8. Implementación y Plan Nacional de Desarrollo
9. Tratamiento Penal Diferenciado para pequeños cultivadores
10. Sometimiento a la Justicia de Organizaciones Criminales

Conclusiones

En conclusión, el Gobierno Colombiano bajo el mandato del presidente Juan Manuel Santos inició una cruzada por la paz al finalizar su primer mandato y lograr la reelección en el 2014, bajo la premisa de lograr un acuerdo que pusiera fin a un conflicto armado con la guerrilla FARC-EP, luego de meses de negociación se obtiene un acuerdo que ambas partes lo denominan como exitoso, no obstante, por una posición política el ejecutivo decide refrendar dicho acuerdo en las urnas, sometidos a una corta y extraña campaña política sectores a favor y en contra, detractores y defensores, se encontraron con los resultados inesperados de octubre del 2016 “El Plebiscito por la Paz”, resultados que fueron una clara derrota a la propuesta del gobierno de querer incorporar el acuerdo de la habana, a través de leyes sometidas a procedimientos especiales de aprobación.

Posterior a semanas de una crisis constitucional y política, sectores del gobierno y opositores, vieron como el ejecutivo tomo la decisión de implementar los acuerdos a través de un procedimiento establecido desde el 2016 denominado Fast track, que se tenía la idea iba a ser transitorio y cuyo objetivo era la aprobación de un sin número de leyes que permitiesen materializar lo acordado. El estado social de derecho, se vio involucrado en una pugna política puesto el gobierno presionaba al legislador para que se aprobaran en un tiempo

record un sinnúmero de proyectos de ley, frente a ello la oposición encabezada por el hoy presidente de la república Ivan Duque Márquez, presenta un acción pública de inconstitucionalidad en el año 2017 para que este procedimiento no fuese el mecanismo de refrendación y se renegociará el acuerdo; frente a ello la institución garante de la interpretación de la carta a través de la Sentencia C-332 de 2017, analiza y autoriza que el legislador tramite los distintos proyectos de ley que tuviesen lugar frente al acuerdo. No obstante, los meses siguientes el gobierno logró llevar algunos de estos proyectos a feliz término, pero con un año electoral en curso la situación se complicó; únicamente logrando aprobar 12 leyes y entre ellas al día de hoy siguen siendo objeto de demandas por inconstitucionalidad.

Para distintos sectores políticos el periodo en el que el fast track estuvo vigente, se podía describir como una extralimitación de poderes del ejecutivo, hasta de usurpación de poderes al legislativo y judicial; puesto por primera vez un mecanismo aceleraba la aprobación de proyectos de ley que tenían un único fin dar un respaldo a la gestión del gobierno nacional frente a los acuerdos.

Para otros sectores el fast track era el mecanismo legal necesario, que permitió materializar los acuerdos de la Habana, en aras de una verdadera paz para el país. Al día de hoy los ecos del fast track siguen resonando, en circunstancias tales como las objeciones a la ley de Justicia especial para la Paz y las pugnas políticas que han generado aún más una división política del país, con una ciudadanía desinformada y confundida y un estado social de derecho que intenta preservarse en aras de la verdadera paz en Colombia.

Bibliografía

- Caicedo, M. (30 de 11 de 2016). ¿Qué es el Fast Track y para qué sirve? En: *Senado de la República de Colombia*. Recuperado el 20 de 04 de 2019, <http://www.senado.gov.co/legales/item/26162-que-es-el-fast-track-y-para-que-sirve>
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-332 (MP. Antonio José Lizarazo Ocampo, 17 de 05 de 2017). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-332-17.htm>
- Mora, M. (06 de Julio de 2018). *Un Fast Track no tan "fast"*. Recuperado el 20 de 04 de 2019,

de <https://congresovisible.uniandes.edu.co/agora/post/un-fast-track-no-tan-fast/10234/>
Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2019). Mesa de conversaciones con las FARC-EP.
Recuperado el 20 de 04 de 2019, de
[http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Paginas/mesa-
de- conversaciones-con-las-farc-ep.aspx](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Paginas/mesa-de-conversaciones-con-las-farc-ep.aspx)

Periódico el Tiempo. (12 de septiembre de 2016). *Diez datos que usted debe conocer sobre el plebiscito.* Recuperado el 20 de 04 de 2019, de:
<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16699790>

Revista Semana. (17 de diciembre de 2016). *Fallo del Fast Track: ¡No se entendió!* Recuperado el 20 de 04 de 2019, de <https://www.semana.com/nacion/articulo/corte-constitucional-sobre-el-fast-track-en-colombia/509761>

Senado de la República de Colombia, Comisión Primera Constitucional Permanente. Acto legislativo 01. (07 de Julio de 2016). Recuperado el 20 de 04 de 2019, de [https://www.comisionprimerasenado.com/actos- legislativo/1074-acto-legislativo-01-del-7-de-julio-de-2016](https://www.comisionprimerasenado.com/actos-legislativo/1074-acto-legislativo-01-del-7-de-julio-de-2016)