



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá

Honorables.

MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA.

Magistrado ponente **ALEJANDRO LINARES CANTILLO.**

E.S.D.

Referencia: **Expediente D-11768.** Acción Pública de Inconstitucionalidad contra el art.5 del Acto Legislativo 01 de 2016.

Demandante: FIGUEROA CORTÉS JULIA ADRIANA Y OTRAS.

Asunto: Intervención ciudadana según Decreto 2067 de 1991 artículo 7.

JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN, actuando como ciudadano y **Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá**, **JORGE RICARDO PALOMARES GARCÍA**, actuando como miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional y profesor del área de derecho público de la universidad Libre; **JAVIER ENRIQUE SANTANDER DÍAZ** y **EDGAR VALDELEÓN PABÓN**; actuando como **ciudadanos y abogados de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá**, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, vecinos de Bogotá, dentro del término señalado en auto del 7 de Abril del 2017, de conformidad con lo establecido en el artículo 242 numeral 1 de la C.P y el artículo 7 Decreto 2067 de 1991, presentamos la siguiente intervención de la referencia, en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución de Colombia de 1.991.

1. NORMA DEMANDADA.

ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2016

(Julio 7)

Diario Oficial No. 49.927 de 7 de julio de 2016

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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.

ARTÍCULO 5o. VIGENCIA. El presente acto legislativo rige a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

2. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

La demanda establece dos cargos de inconstitucionalidad, a) inconstitucionalidad por vicios de procedimiento en su formación, pues la norma demanda no cumplió en el trámite legislativo con el principio de consecutividad, puesto que en la primera vuelta de aprobación del proyecto de acto legislativo no se discutió la cláusula de entrada en vigencia del acto legislativo con el condicionamiento de refrendación popular; y b) consideran los demandantes que el condicionamiento de la entrada en vigencia del acto legislativo en virtud de la refrendación popular sustituye la Constitución Política de Colombia, pues afecta la separación y colaboración de poderes; la supremacía constitucional; obligación Estatal de proteger y garantizar los Derechos Humanos; obligación del Estado en la búsqueda de la Paz .

En la admisión de la demanda, el Magistrado sustanciador admitió los cargos sobre la infracción al principio de consecutividad y unidad de materia y, la vulneración al principio de supremacía constitucional. Razón por la cual el Observatorio de intervención ciudadana constitucional de Universidad Libre centrará sus opiniones frente al presente debate.

3. CONSIDERACIONES DEL OBSERVATORIO DE INTERVENCIÓN CIUDADANA CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD LIBRE-BOGOTÁ.

a. El principio de consecutividad y su cumplimiento en el Acto legislativo 01 de 2016. (en adelante AL.01/16)

La Corte Constitucional (en adelante CortConst) ha expresado que el principio de consecutividad de la actividad parlamentaria se relaciona con el principio democrático y el principio de publicidad, pues lo que se pretende es que las modificaciones que se hagan durante el trámite legislativo sean discutidas y conocidas por todos los miembros del Congreso de la República (en adelante CongRep)¹. En la historia legislativa se evidencia que el CongRep jamás debatió la cláusula de vigencia del proyecto de acto legislativo; en la publicación del proyecto de acto legislativo, el CongRep expuso únicamente la necesidad de garantizar y agilizar la implementación del Acuerdo Final y la fidelidad de la concreción normativa con éste², también se da en el trámite legislativo informes de ponencia con solicitud de archivo, donde se critica todo el articulado del PAL sin tener en cuenta su vigencia³, la propuesta para el segundo debate sugiere unas

¹ CortConst SC 397/2010.

² Congreso de la República. Gaceta 706 del 2015.

³ Congreso de la República. Gaceta 776 del 2015.

modificaciones en cuanto a la refrendación popular del Acuerdo Final como condición necesaria para la participación de las FARC-EP, sin embargo, no se condiciona la entrada en vigencia del proyecto de acto legislativo a la refrendación popular, razón por la cual, no hubo proposiciones en cuanto a ésta cláusula condicional⁴.

Con la gaceta 943 del 2015 se establece la necesidad de condicionar las facultades extraordinarias del Presidente de la República y el procedimiento legislativo especial para la Paz a la refrendación popular del Acuerdo Final⁵, y en las modificaciones propuestas, es decir, en el párrafo del art.1 que este procedimiento solo podrá aplicarse una vez se haya firmado y refrendado popularmente el Acuerdo Final, a través del mecanismo que se defina para tal efecto⁶.

El CongRep no discutió sobre la inclusión del condicionamiento de la refrendación popular del Acuerdo Final; considera el Observatorio de Intervención Ciudadana que la eficacia jurídica del proyecto de acto legislativo estuvo en discusión en el procedimiento legislativo, pues su *iter legis* siempre fue la de condicionar el procedimiento legislativo especial para la Paz y las facultades especiales del Presidente de la República a la refrendación popular del Acuerdo Final, pero estuvo en la cláusula de vigencia. Posteriormente, el CongRep (en segunda vuelta, ponencia del octavo debate) discutió plenamente sobre la cláusula de vigencia del proyecto de Acto Legislativo, en el Pliego de modificaciones se propuso la eliminación del párrafo que condiciona el llamado Fast Track y las facultades especiales del Presidente de la República ⁷ y que por ende haya una interpretación general de la entrada en vigencia de la totalidad del proyecto de acto legislativo⁸.

Según la CortConst, el principio de consecutividad se cumple cuando a) el tema debe haber sido debatido y votado durante los debates correspondientes; b) en cada debate sólo pueden discutirse los asuntos que hayan sido considerados en los debates precedentes, y c) las modificaciones y adiciones que se introduzcan deben guardar relación de conexidad material con lo que ha debatido en las etapas anteriores del trámite legislativo⁹. Con esto, considera el Observatorio de Intervención Ciudadana que la intención del CongRep de condicionar la entrada en vigencia del Fast Track y las Facultades especiales del Presidente de la República son Inexequibles, pues cambiar la relación de las vigencias especiales contraídas para el procedimiento legislativo especial para la Paz y las facultades especiales del Presidente de la República a una vigencia general donde se incluyan el plan de

⁴ Congreso de la República. Gaceta 821 del 2015.

⁵ Congreso de la República. Gaceta 943 del 2015.

⁶ Congreso de la República. Gaceta 943 del 2015.

⁷ Congreso de la República. Gaceta 342 del 2016.

⁸ Congreso de la República. Gaceta 342 del 2016.

⁹ CortConst SC 178/2007.

inversiones para la Paz y la ubicación normativa del Acuerdo Final en la arquitectura constitucional, significa que hay una alteración grave al principio de consecutividad para la totalidad del AL01/2016, por ésta razón, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional considera que la norma es INEXEQUIBLE

b. La vigencia del AL.01/2016 y su constitucionalidad.

La demanda argumenta que hay un exceso de libertad de configuración legislativa al establecer una condición para la vigencia del acto legislativo, pues la regla general es que el CongRep establezca las cláusulas de vigencia a partir de reglas de temporalidad.

Considera el Observatorio de Intervención Ciudadana que hay un amplio margen de discrecionalidad del legislador al momento de crear cláusulas de vigencia, lo anterior, porque no hay una norma constitucional que delimite, al menos de manera somera, reglas determinadas sobre la vigencia de las normas; de ahí que no se irrumpe con la cláusula de configuración del legislador¹⁰; de ahí que la CortConst haya establecido que sólo en casos muy excepcionales en los que las reglas establecidas por el Legislador generen una situación de discriminación o afecten de manera directa e injustificada otra regla o valor superior, podría el juez constitucional cuestionarlas o disponer la exequibilidad de tales normas¹¹.

Considera el observatorio, que dicho cuestionamiento establecido en la demanda no puede prosperar en un juicio de constitucionalidad de los actos legislativos, pues únicamente se revisará la constitucionalidad del procedimiento en su formación – vicio de procedimiento- y la inconstitucionalidad por vicios de sustitución –vicio de competencia-, al tener éste argumento cuestionamiento de fondo, la CortConst no se debe pronunciar sobre éstos, por carencia de competencia¹².

c. El Principio de Unidad de Materia y su cumplimiento en el AL.01/2016.

La ConstPol establece en los arts.158¹³ y 169¹⁴ el principio de unidad de materia que deben cumplir todos los proyectos de ley que se tramiten ante el CongRep, sin embargo, la CortConst también ha hecho extensiva esta regla a los proyectos de acto legislativo¹⁵, estableciendo que, aunque este tipo de reformas constitucionales se desarrollen varios temas, todos ellos deben tener una relación de conexidad con el

¹⁰ CortConst SC 1199/2008.

¹¹ CortConst SC 1199/2008.

¹² Constitución Política de Colombia. Art.241. núm.1.

¹³ Constitución Política de Colombia. Art.158. Todo proyecto de Ley deberá referirse a una misma materia (...).

¹⁴ Constitución Política de Colombia. Art.169. El título de las Leyes deberá corresponder precisamente a su contenido (...).

¹⁵ CortConst SC 1057/2005.

asunto predominante de la reforma¹⁶, de ahí que las reglas de unidad de materia y los requisitos de conexidad para la revisión de las Leyes sea perfectamente aplicable a los actos legislativos.

La CortConst ha establecido reglas para verificar la conexidad entre la norma demandada y la totalidad del texto normativo, a fin de verificar la constitucionalidad por el cargo de unidad de materia, que son, i) conexidad temática; ii) conexidad sistemática; iii) conexidad causal, y; iv) conexidad teleológica¹⁷, con la finalidad de lograr la coherencia legislativa.

Una observación preliminar consiste en que la argumentación de la demandan se basa en una estrictez de la conexidad de la cláusula de vigencia y el objeto del proyecto de acto legislativo, lo cual está en contravía de la jurisprudencia constitucional, la cual ha establecido que éstos requisitos deben ser observados y estudiados por el juez constitucional de manera flexible¹⁸, pues de lo contrario, anularía el principio democrático.

Estima el Observatorio de Intervención Ciudadana que la concreción legislativa tiene una conexidad teleológica, pues el AL.01/2016 establece instrumentos jurídicos para facilitar la implementación del Acuerdo Final, sujeto a la refrendación popular, lo que significa que hay una relación teleológica entre el Acuerdo Final y los instrumentos para su implementación.

d. Sustitución parcial de la ConstPol por el art.5 del AL.01/2016.

La demanda señala que hay una sustitución de la ConstPol, pues el AL.01/2016 vulnera la capacidad del presidente de la República para firmar e implementar un acuerdo de Paz; con respecto a éste cargo, la norma demandada no suspende ni tampoco interrumpe la función del Presidente de la República para estabilizar el orden público¹⁹ a partir de diferentes vías, entre ellas la salida negociada al conflicto armado a través de la suscripción de acuerdos con grupos armados irregulares²⁰, de ahí que el Presidente de la República en la Habana haya optado por la condición de refrendación democrática del Acuerdo Final, cumpliendo con un mandato de la ConstPol, cual es cumplir con el efecto expansivo y universal del principio democrático.

Con respecto a estos cargos, la jurisprudencia ha establecido que no es sólo modificar un pilar fundamental de la ConstPol, sino que es necesario que éste sea

¹⁶ CortConst SC 1057/2005.

¹⁷ CortConst SC 400/2010.; SC 261/2015; SC 263/2016.

¹⁸ CortConst SC 261/2015.

¹⁹ Constitución Política de Colombia. Art.189 núm.4.

²⁰ CortConst SC 379/2016.

contrario al pilar fundamental sustituido y a los demás establecidos en la ConstPol²¹, de ahí que para el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional la cláusula del art.5 del AL.01/2016 responda a una ampliación del principio democrático establecido como pilar fundamental y que se adapta plenamente a la arquitectura constitucional²². Por lo anterior, el Presidente de la República –al condicionar la entrada en vigencia del Acuerdo Final a la refrendación popular- y el CongRep al establecer la vigencia del AL.01/2016 a la refrendación del Acuerdo Final por el pueblo en ejercicio de su soberanía, ampliaron la política del orden público a una política Estatal, conjugándose muy bien con las nociones de democracia y su configuración como principio del Estado constitucional colombiano.

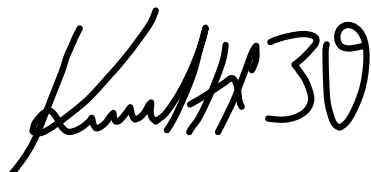
4. PREOCUPACIONES CIUDADANAS.

Considera el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional que los efectos de inexecutable de la norma por violación al principio de consecutividad deben tener efectos hacia el futuro, es decir, los actos normativos expedidos por el procedimiento de FAST TRACK deben mantener su fuerza ejecutoria, pues fueron expedidos bajo la regla competencial de temporalidad que establecía el AL.01/2016; de ahí que con dicha apreciación se proteja el principio de presunción de constitucionalidad de los actos normativos.

5. CONCLUSIONES.

Por lo anterior, solicita el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, que se declare la INEXEQUIBILIDAD del artículo 5 del Acto Legislativo 01 del 2016 por violación al principio de consecutividad establecido en la Constitución Política de Colombia. De no prosperar lo anterior, se le solicita a la Corte Constitucional declarar la EXEQUIBILIDAD de la norma por los cargos restantes de la demanda.

De los señores Magistrados, atentamente,



JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Calle 8 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150.

Correo: jkby@hotmail.com

²¹ Véase CortConst SC 551/2003; SC 288/2012; SC 1056/2012.

²² CortConst SC 031/2017; SC 008/2003.



JORGE RICARDO PALOMARES G.

Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Docente del Área de Derecho Público
Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.
Tel. 3183386864
Correo: jorge.palomares-garcia@hotmail.com



EDGAR VALDELEÓN PABÓN

Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Abogado de la Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.
C.C 1013651817
Correo: stigia94@hotmail.com



JAVIER ENRIQUE SANTANDER DÍAZ

JAVIER ENRIQUE SANTANDER DÍAZ
Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Egresado de la Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.
C.C. 1014255131
Correo: quigesan@hotmail.com