

El proceso de paz con las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y su compleja implementación en el ordenamiento jurídico colombiano

DIANA DURAN SMELA*

Resumen

El proceso de paz con las FARC culminado en 2016 ha sido un ejercicio tanto jurídico como político trascendental para la historia de Colombia. Las construcciones normativas para buscar consolidarlo y el apoyo definitivo desde el órgano legislativo y la Corte Constitucional nos llevan a evidenciar la necesidad sentida que hay frente a la consecución de la paz. Se expondrá en el artículo gran parte del complejo andamiaje jurídico al que se llegó para lograr introducir al ordenamiento jurídico colombiano aspectos importantes del Acuerdo con las FARC y esto a pesar de haberse perdido el plebiscito del 2 de octubre de 2016. Sin embargo, somos conscientes que falta mucho por hacer y esto se debe a la falta de consenso político en torno a cómo lograr la paz. Unos son los logros jurídicos y otros son las conquistas políticas. Muchas heridas siguen abiertas, el país continúa polarizado a pesar de este importante esfuerzo y los que lo antecedieron para lograr la paz en Colombia, queda todavía mucho camino por recorrer.

Palabras clave: Proceso de paz. Implementación. *Fast Track* o Proceso Legislativo Abreviado. Gobierno. Reformas constitucionales o legales. Congreso. Corte Constitucional.

Sumilla

Introducción

I. Antecedentes

II. El Proceso de Paz de La Habana

III. El *Fast Track*, una implementación accidentada

Conclusiones

Referencias

* Doctora en Ciencias Jurídicas por la Pontificia Universidad Javeriana. DEA (Maestría) en Derecho Público Interno por la Universidad de París I Pantheón-Sorbonne. DEA (Maestría) en Derecho de la Economía Internacional y del Desarrollo por la Universidad de París V René Descartes. Abogada y profesora asociada, directora del Área de Derecho Constitucional de la Universidad de los Andes. Correo electrónico: dduran@uniandes.edu.co

Este artículo es uno de los resultados del trabajo del Grupo de Investigación de Jurisprudencia en Justicia Transicional y *Fast Track* de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, integrado por los estudiantes Lina María Moya (Derecho y Ciencia Política), Javier Felipe Pachón Velazco (Derecho y Gobierno y Asuntos Públicos), José Sebastián Calderón Pedraza (Derecho e Historia), por el profesor David Cruz Gutiérrez y dirigido por Diana Durán Smela.

Introducción

La paz ha sido una preocupación constante para la mayoría de los ciudadanos colombianos, pero esta, desafortunadamente nos ha resultado esquiva, no solo por las luchas interpartidistas entre liberales y conservadores presentes desde la mitad del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, sino también por la dificultad para consolidar la presencia del Estado en el territorio nacional; una geografía tortuosa y unas vías de acceso casi inexistentes no contribuyeron tampoco para tal propósito. Estas dificultades se fueron complejizando durante la época de la guerra fría con el surgimiento de grupos armados, y se agudizaron aún más por la presencia del narcotráfico, el cual ha generado una feroz violencia que parece no tener fin. Así es que su consecución, mediante las armas o diálogos con los distintos grupos al margen de la ley, se ha convertido en la prioridad de la agenda pública de la mayoría de los gobiernos. Estos han intentado sucesivamente diversos procesos de paz con los diferentes grupos, los cuales han rendido resultados disímiles, unos alentadores y otros no tanto.

El caso del presidente Juan Manuel Santos no fue la excepción (2010-2014 y 2014-2018), aunque su deseo de conseguir la paz mediante el diálogo en vez de derrotar a las FARC militarmente, contradecía el mandato por el cual había sido elegido para su primer periodo presidencial. Santos, quien había sido su ministro de Defensa, se presentó originalmente como el sucesor de Álvaro Uribe Vélez y por lo tanto debía encarnar el continuismo en materia de lucha armada frontal contra el grupo guerrillero, su cambio de perspectiva fue una sorpresa para muchos. Para su segundo periodo, la búsqueda de una paz acordada, cuyo proceso había iniciado casi desde los inicios de su primer mandato, se convirtió en el eje central de su campaña reeleccionista. En 2014 fue reelegido, en octubre de 2016 perdió el plebiscito que buscaba implementar el Proceso de Paz de La Habana, rápidamente negoció con algunos sectores del «No», en noviembre de ese mismo año presentó un nuevo acuerdo con las FARC muy similar al original, el Congreso y la Corte Constitucional lo apoyaron casi de forma unánime y se logró de esta manera salvar jurídicamente dicho proceso de paz. Pero para las elecciones presidenciales de 2018 ganó un presidente que se identifica con el proyecto político del expresidente Uribe, y el país se encuentra aún, casi para finalizar en 2019, totalmente polarizado en el tema de la paz. Podríamos decir, como esperamos demostrarlo en el presente artículo, que las batallas jurídicas resultado de unas construcciones bastante sofisticadas se ganaron casi todas, pero que las batallas políticas todavía no, dejando la paz como anhelo permanente de todos los colombianos, aún en veremos.

Para ilustrar lo que queremos exponer, comenzaremos en una primera parte con unos breves antecedentes de los procesos de paz más significativos del siglo XX

en Colombia, evidenciando parte de sus éxitos y fracasos. Posteriormente, en una segunda parte, mostraremos los inicios y algunos desarrollos normativos del Proceso de Paz de La Habana para concentrarnos después en una tercera parte, en la implementación jurídica del *Fast Track*, que fue el procedimiento legislativo que se creó para introducir el proceso de paz al ordenamiento jurídico colombiano, el cual fue bastante accidentado jurídica y políticamente. Finalmente, concluiremos con un balance mitigado del *Fast Track* y una preocupación por la falta de consensos políticos, que es lo que ha llevado a que tres años después, y a pesar de un andamiaje jurídico muy robusto, sigamos en materia política completamente divididos.

I. Antecedentes

Dentro del grupo de procesos de paz que pueden considerarse como relativamente positivos en el siglo XX se encuentran el Frente Nacional que funcionó de 1958 a 1974 (el cual en la práctica duró más, siendo esto parte de sus problemas ya que cerró espacios de participación política a otros sectores) y los adelantados por el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) y el de César Gaviria (1991-1994). El Frente Nacional logró mitigar la guerra entre los partidos liberal y conservador, y los dos últimos ayudaron a la integración de distintos grupos subversivos¹ a la sociedad civil.

Un factor importante que contribuyó al éxito de estos procesos se encuentra en la apertura democrática y la participación en política de los distintos actores. Esto se logró en el Frente Nacional al instituir mediante el plebiscito de 1957 el compartir el poder entre los dos partidos en todas las asambleas de elección popular (mitad liberales y mitad conservadores) lo mismo que en la alternancia de los presidentes de cada partido por dieciséis años. Esta repartición equitativa de poder posibilitó acabar con las supuestas hegemonías partidistas.

Los segundos procesos de Barco y Gaviria fueron exitosos al propiciar la alternativa de poder participar en la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) a principios de la década de 1990, lo que permitió que los grupos armados al margen de la ley hicieran tránsito a la vida civil. La promesa de contribuir en la construcción de una nueva Constitución e impulsar así un espacio democrático que introdujera los cambios que se consideraban necesarios, resultó muy atractiva². De esta forma,

¹ M-19, EPL y el PRT.

² Como recuerda Julieta Lemaitre (2012) la palabra «paz» fue de las más repetidas en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente. En palabras de la autora: «Y quizá la palabra paz y la invocación a ella fue el sentimiento más reiterado de la Constituyente, el que permitió su misma existencia jurídica por la sentencia de la Corte Suprema que autorizó su convocatoria por un decreto de estado de sitio, el que llevó a personas de todas las orillas ideológicas a creer y participar en ella, a cuya sombra

la promesa de un nuevo proyecto político concretizado en la convocatoria y participación en una ANC se convirtió en el principal incentivo para la desmovilización de varios grupos armados al margen de la ley³.

Por el otro lado, los procesos de paz más desalentadores tuvieron lugar en los gobiernos de Belisario Betancourt (1982-1986) y en el de Andrés Pastrana (1998-2002). Nos referiremos a este último, mediante el episodio conocido como «la silla vacía», en el cual Manuel Marulanda Vélez, jefe del secretariado de las FARC, no asistió el acto de apertura de las negociaciones de paz en San Vicente del Caguán el 7 de enero de 1999, dejando su silla vacía —valga la redundancia— lo que se convertiría posteriormente en el símbolo de la desidia con la que este grupo subversivo asumió este proceso de paz⁴ (Behar, 2018). El fracaso del Caguán, anudado al agotamiento institucional por la lucha frontal que libró el Estado contra el narcotráfico y al escalonamiento de la violencia paramilitar abrió la puerta a un renovado proyecto más autoritario y militarista que encontraría su cauce en la figura de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010)⁵ (Iturralde, 2010).

Varios factores pueden explicar los problemas y errores cometidos en los enunciados procesos de paz. Por un lado, ha sido constante la incapacidad por parte del Ejecutivo para construir un amplio consenso social alrededor de la paz (Villarraga, 2015) que sigue hoy presente, lo que ha producido condiciones idóneas para «promover la alianza entre los sectores del ejército opuestos a la negociación de paz y grupos armados creados al menos desde 1978 por terratenientes y narcotraficantes para enfrentar a la guerrilla» (Melo, 2017, p. 258). Por otro lado, el modelo de

se fortaleció el M-19, se desmovilizaron otros tres grupos guerrilleros y se adelantaron diálogos fallidos con dos más. El anhelo de paz fue también la razón por la cual una porción importante del país, y de la Constituyente, estaba dispuesta a concederles a los narcotraficantes la prohibición de la extradición, buscando así fuera una tregua con el Cartel de Medellín» (Lemaitre, 2012, p. 3).

³ Acuerdo con el M-19 (1989), Acuerdo con el Ejército Popular de Liberación (EPL) (Desmovilización parcial de 1991), Acuerdo con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (1991), Acuerdo con el Movimiento Armado Quintín Lame (1991), Acuerdo con la Corriente de Renovación Socialista (1991), Acuerdo para la Convivencia Ciudadana con los grupos milicianos de Medellín y el Valle de Aburrá [MPPP, MIVA y MMM] (1994).

⁴ Andrés Pastrana, sobre el resultado de este proceso de paz, pronunció el 20 de febrero de 2002 las siguientes palabras: «Dese el primer momento, usted dejó la silla vacía, la silla del diálogo, cuando yo estuve ahí custodiado por sus propios hombres, listo para hablar. Decretamos una zona para sostener unas negociaciones, cumplimos con despejarla de la presencia de las fuerzas armadas y usted la ha convertido en una guarida de secuestradores, en un laboratorio de drogas ilícitas, en un depósito de armas, dinamita y carros robados... usted y su grupo no han hecho otra cosa que burlarse del país».

⁵ Cabe recordar que la firme posición del Álvaro Uribe Vélez contra el proceso de paz del Caguán fue uno de los principales factores que lo posesionó en las elecciones de 2002, ganó en primera vuelta con un 53% de votos a favor, siendo el único presidente que, desde la Constitución de 1991, ganaba así (Iturralde, 2010, p. 230 y ss.).

negociación también es un punto importante para explicar el resultado negativo de los diálogos, especialmente en el caso del Caguán, en donde el gobierno llegó a la mesa de negociación con una agenda abierta⁶, con hostilidades armadas aún en curso, con una amplia zona de distensión donde no estaba presente el ejército y con una fuerte presencia de la sociedad civil que participaba activamente en los diálogos, pero que contribuía asimismo a generar más ruido que avances concretos. Todos estos factores contribuyeron a una dificultad estructural de las partes para avanzar en la discusión, generando incentivos perversos para que la guerrilla se fortaleciera y se mantuviera cómodamente en la mesa de negociaciones de forma indefinida.

Otro tipo de proceso de paz que podríamos catalogar también como desalentador, pero que no ubicamos al lado de los anteriores de Betancourt y Pastrana puesto que no se realizó con actores de izquierda sino de derecha, se realizó durante la primera administración del presidente Álvaro Uribe (2002-2006). Mientras el Ejército Nacional se fortalecía en la lucha antiguerrillera, el gobierno concretó un proceso de reinserción y desarme ya no con la guerrilla comunista sino con el paramilitarismo. Este proceso de paz con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), un temible grupo paramilitar, resultó también de esencial importancia como referente para las negociaciones que se realizarían posteriormente con las FARC en La Habana. En este proceso, la primera propuesta del gobierno de Uribe fue la llamada «ley de Alternatividad Penal», duramente criticada por obviar cualquier tipo de castigo para graves violaciones de derechos humanos (Valencia Villa, 2004). Este proyecto de ley, a pesar de que fue rechazado por el Congreso, sirvió como inicio de un profundo debate legislativo, que desencadenó en la inclusión de un componente de justicia en el marco de la desmovilización de las AUC, a través de la Ley 975 de 2005 más conocida como la «Ley de Justicia y Paz», para afrontar las graves violaciones contra los derechos humanos cometidos por este grupo armado⁷. De esta forma, la ley proponía una alternativa al procedimiento y el castigo penal ordinario con base en el grado de colaboración del postulado, pero

⁶ Al inicio del proceso, el Ejecutivo había planteado una serie de veinte puntos que incluían reformas institucionales y/o del Estado, reformas económicas, aspectos sobre la paz propiamente dicha y sobre el narcotráfico. El punto nueve era precisamente «El Gobierno llegará a la mesa de negociaciones con una agenda abierta y sin condiciones previas». Por su lado, las FARC tenían sus propios puntos para ser discutidos en la mesa, especialmente en cuatro temas: i) solución política al conflicto, ii) reformas político-institucionales, iii) reformas económicas y iv) solución al problema del narcotráfico.

⁷ La ley establecía —principalmente— un proceso judicial alternativo que debía tramitarse por salas especiales dentro de algunos tribunales del país dedicadas únicamente a esta tarea. Estas salas, que estaban adscritas a la estructura de la rama judicial, tenían la posibilidad de sustituir la pena ordinaria de graves violaciones de derechos humanos por una de reclusión penitenciaria de cinco a ocho años. Adicionalmente, el proceso de Justicia y Paz se asentaba sobre la colaboración entre las autoridades y aquellos que se postulaban para recibir los beneficios jurídicos.

al mismo tiempo, mantenía los marcos de referencia al estatuto penal ordinario. Sin embargo, numerosos sectores de la sociedad civil, apoyados por organismos internacionales y algunas ONG, manifestaron su disenso frente a puntos importantes de esta legislación y llevaron en varias ocasiones sus demandas ante la Corte Constitucional colombiana.

Después de que Álvaro Uribe terminara su segundo mandato, Juan Manuel Santos ganó las siguientes elecciones presidenciales como ya lo hemos mencionado, bajo la premisa del continuismo de la seguridad democrática; sin embargo, en vez de seguir con la lógica militarista de su antecesor para terminar el conflicto con la guerrilla, optó por la vía del diálogo, lo cual fue interpretado por muchos de sus electores y por el mismo expresidente Uribe como una traición.

II. El Proceso de Paz de La Habana

Como era de suponerse, las experiencias de los anteriores procesos de paz fueron tenidas en cuenta por el gobierno de Juan Manuel Santos para asumir las negociaciones con las FARC iniciadas formalmente el 4 de septiembre de 2012, aunque en «secreto» estas llevaban más de un año. También las tuvo en cuenta la organización guerrillera, la cual se encontraba muy aprehensiva especialmente frente a tema de la extradición a los Estados Unidos. Esto ayudó a definir otras estrategias para evitar incentivos perversos en la dinámica de negociación, como también en el diseño de mecanismos jurídicos encaminados al cumplimiento de lo acordado (De la Calle, 2019). Una de las principales decisiones del proceso de paz adelantado por la administración Santos fue el evitar una zona de desmilitarización o distensión dentro del territorio nacional. En efecto, dada la experiencia de San Vicente del Caguán, el gobierno decidió realizar los ciclos de negociación por fuera del territorio nacional y con veeduría internacional, evitando así que las FARC consolidaran un dominio sobre un territorio que rivalizara con el Estado. Las conversaciones se realizaron en La Habana, Cuba mediante ciclos de conversación sobre puntos concretos que se acordaron con antelación por las partes, donde se combinaba una avanzada militar por parte de los órganos de seguridad del Estado y una fuerte intervención de la comunidad internacional, especialmente de Noruega y Cuba, quienes ayudaron tanto a nivel económico, como logístico y técnico.

Otra importante decisión que tuvo muchas consecuencias que aún no han terminado, fue que el Proceso de Paz de La Habana tendría lugar dentro del marco constitucional vigente, es decir, pese a que era admisible un paquete de reformas tanto constitucionales como legales para la implementación del acuerdo, en términos generales, el proceso se tendría que ajustar a la estructura de la actual

Constitución de 1991, respetando de esta manera su contenido esencial. No habría entonces una Asamblea Nacional Constituyente, aunque las FARC y algunos sectores políticos así lo exigían.

La principal modificación que se introdujo al orden constitucional consistió en la incorporación del punto 5 del acuerdo sobre las víctimas del conflicto armado, que creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición, compuesto por tres órganos: la Unidad de Búsqueda para las Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición (CEV), y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Este último órgano, muy importante y todavía en proceso de consolidación, sería el encargado de administrar justicia para la transición, y a diferencia de su antecedente más cercano la Ley de Justicia y Paz, se diseñó como una jurisdicción autónoma y preferente. Por un lado, la figura de la jurisdicción tenía origen constitucional, lo que aseguraba su autonomía dentro de la estructura orgánica de la rama y la protegía de cambios; y, por el otro, una jurisdicción especial suponía un marco de referencia más amplio que el de un procedimiento alternativo de origen legal, permitiendo acceso a normas internacionales para la calificación e imputación de conductas criminales (De la Calle, 2019).

De esta forma, el presidente Santos aseguró a la opinión pública que la negociación con las FARC no incluiría cambios esenciales en la identidad constitucional y estatal colombiana: como lo eran los presupuestos básicos del sistema económico⁸, el Estado social de derecho y la separación de poderes. Esta posición oficial buscaba cortar de raíz la posibilidad de que el diálogo concluyera como había ocurrido en 1991⁹ en una Asamblea Nacional Constituyente. Lo anterior planteó retos importantes para el diseño del Proceso de Paz de La Habana, ya que no contemplaba espacios de participación política con los que anteriormente se había negociado y además exigía un esquema de legitimación, vinculación e implementación del acuerdo que debía ceñirse en su totalidad al sistema constitucional vigente.

Era necesario entonces construir un mecanismo complejo para que el acuerdo lograra varias cosas a la vez, primero era urgente encontrar una forma de legitimación democrática que se identificara con el ordenamiento jurídico, pero que al

⁸ Entre ellos la protección de la propiedad privada y la libertad de empresa.

⁹ Sin embargo, la propuesta para convocar una Asamblea Nacional Constituyente como mecanismos para la resolución de las negociaciones y ampliación de la participación política se puso sobre la mesa de negociación en varias ocasiones. Algunos postulados de las FARC estaban encaminados a utilizar este mecanismo para garantizar la participación política del grupo, sin embargo, la delegación del gobierno fue tajante al afirmar que ciertos puntos no estaban en la agenda de discusión, entre ellos, la posibilidad de convocar una Asamblea Constituyente.

mismo tiempo conllevarse una implementación rápida de los principales contenidos normativos que se adoptaran. Un mecanismo de esta envergadura suponía la integración de una estrategia escalonada e interconectada, que pusiera en marcha numerosos dispositivos jurídicos. El componente de legitimidad, en concordancia con la promesa del presidente Santos de que el acuerdo que saliera de La Habana sería validado por voto popular, suscitó una profunda discusión jurídica y política frente al mecanismo idóneo para tal tarea. El 12 de mayo de 2016, el jefe de la delegación del gobierno de la República de Colombia en La Habana, Humberto de la Calle Lombana, declaró:

Toda negociación entre un gobierno y una guerrilla enfrenta el mismo problema: un acuerdo de paz es un acuerdo político. Requiere de medidas adicionales para darle solidez y estabilidad en el tiempo. Esas medidas incluyen refrendación popular, que aún no ha sido pactada en La Habana, y una serie de instrumentos jurídicos, que permiten la introducción en el ordenamiento jurídico colombiano del Acuerdo de Paz. Se trata, entonces, de construir una ruta de formalización compleja del Acuerdo Final que se basa en las instituciones de nuestra democracia y se apoya en diferentes instancias internacionales para darle solidez.

La directiva por parte del gobierno era clara, la refrendación popular del Acuerdo, así como su implementación debían transitar las instituciones de la democracia participativa preestablecidas constitucional y legalmente. De tal forma, que las opciones posibles se redujeron a tres mecanismos de participación democrática: la consulta popular, el referendo y el plebiscito¹⁰. Para las FARC dejar por fuera a la Asamblea Constituyente de las posibles opciones de refrendación, planteaba un importante problema ideológico, por cuanto suponía aceptar que la refrendación del acuerdo se realizara mediante mecanismos de participación que no tenían la capacidad de renovar estructuralmente el régimen constitucional, lo que implícitamente, simbolizaba su sometimiento al orden jurídico que habían combatido durante años. Finalmente, las FARC lo aceptaron e impulsaron la idea de refrendar el acuerdo por medio de la consulta popular, encontrando ventajoso que este mecanismo de participación no estaba ligado al mandatario de turno. Como reacción, Juan Manuel Santos exclamó: «las FARC están reconociendo nuestra democracia, nuestra institucionalidad, nuestras leyes y los poderes que emanan de esa Constitución» (Declaración sobre nuevo acuerdo logrado en La Habana, 13 de mayo de 2016).

El gobierno por su parte, aunque originalmente pensó en la figura del referendo ya que permitía introducir al ordenamiento jurídico normas, se definió finalmente

¹⁰ Artículo 103 de la Constitución Política de 1991, Ley Estatutaria 134 de 1994 y Ley Estatutaria 1757 de 2015.

por la figura del plebiscito. No tanto porque su objetivo fuese otorgar soporte popular a una política del Ejecutivo, sino porque consideró que sus prescripciones constitucionales eran mínimas lo que permitía cierta plasticidad en su forma (De la Calle, 2019)¹¹. Sin embargo, lo que estaba previsto en la Ley 1757 de 2015 era difícil de conseguir a pesar del optimismo gubernamental. La Ley Estatutaria expedida solo un año antes, pedía como requisito de legitimación para la realización de un plebiscito, que se presentaran a las urnas la mitad de los ciudadanos del censo electoral, es decir, el umbral de participación previsto equivalía más o menos a 18 millones de votos, porque en esa época, era de más de 34 millones de electores. En consecuencia, el gobierno optó por impulsar un nuevo Proyecto de Ley Estatutaria con unas reglas especiales, diferentes de las previstas en la Ley 1757 de 2015, para el excepcional Plebiscito para la Paz.

En dicho proyecto, que después se convertiría en la Ley 1806 de 2016, se suprimió el umbral de participación para la ocasión, y el umbral de aprobación que para la Ley de 2015 equivalía a la mitad más uno de los votos válidos obtenidos después de haberse conseguido el umbral de participación, o sea más o menos nueve millones de votos más uno, también se modificó. Para el Plebiscito para la Paz se introdujo un nuevo y único umbral de aprobación equivalente al 13% del censo electoral¹² que correspondía a más o menos 4 400 000 votos, siempre que el voto por el «Sí» superara a los votos dados al «No». La determinación del gobierno de impulsar este plebiscito generó amplios cuestionamientos, tanto por parte de las FARC, quienes lo calificaron como una imposición unilateral y como un paso en falso por cuando este mecanismo no aseguraba la vinculación normativa del Acuerdo, como por parte de la oposición que lo calificó como un procedimiento inconstitucional debido a los cambios a la Ley 1757 de 2015 introducidos al nuevo Plebiscito para la Paz. Las dudas sobre la constitucionalidad del recién aprobado plebiscito eran amplias, particularmente porque una franja de la opinión jurídica especializada consideraba que la ley modificaba sustancialmente la naturaleza de dicho mecanismo de participación. La Corte Constitucional recibió cada una de las posiciones encontradas, pero al final, a través de la sentencia C-379 de 2016, dio vía libre al Plebiscito para la Paz tal como lo había legislado el Congreso de la República, con la aclaración de que sus resultados únicamente serían vinculantes para el presidente ya que este lo había convocado en razón de sus funciones. Pre-

¹¹ La jurisprudencia constitucional en repetidas oportunidades ha afirmado que entre menor regulación constitucional tenga una figura o institución, mayor potestad tiene el legislador para definir algunos de sus elementos esenciales.

¹² Si desea acceder a una explicación detallada del problema de los umbrales en el marco del plebiscito puede consultar el siguiente enlace de Dejusticia: <https://www.dejusticia.org/column/umbral-para-la-paz/>

cisión que, con posterioridad, resultó muy beneficiosa para el gobierno de Juan Manuel Santos.

El mecanismo de participación ciudadana quedó de esta manera aprobado, la Ley 1806 de 2016 y la sentencia C-379 de 2016 de la Corte Constitucional, así lo afirmaron. Sin embargo, quedaba pendiente la manera en que después de aprobado el plebiscito, debería introducirse el Acuerdo al ordenamiento jurídico colombiano. Así para ese posterior desarrollo normativo, se diseñó un procedimiento legislativo especial y abreviado como dispositivo de implementación, que agilizará la puesta en marcha de los seis puntos del acuerdo por medio del Congreso de la República. «La idea fundamental era entonces que el plebiscito dotara de legitimidad democrática al proceso de paz y a su forma de implementación pues la ciudadanía expresaría su apoyo al AF [Acuerdo Final] y la activación del mecanismo extraordinario del *Fast Track*» (Uprimny, 2018, p. 88).

Para ello se diseñó una reforma constitucional, el Acto Legislativo 1 de 2016 que tenía cinco artículos. Este Acto Legislativo era de suma importancia porque no solo introducía el *Fast Track* o procedimiento legislativo abreviado para la implementación del Proceso de Paz por una vigencia de seis meses con posibilidad de ampliarse por otros seis meses más, sino que adicionalmente traía el otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente de la República para que mediante decretos leyes implementara a su vez el acuerdo. No obstante, en su último artículo el 5, condicionaba la vigencia del Acto Legislativo a la aprobación del Plebiscito para la Paz.

Como se ha descrito hasta ahora, la forma de incorporar el acuerdo, implicó una estrategia normativa compleja y detallada, que dependía casi en su totalidad del Plebiscito para la Paz, o sea de la aprobación por parte del constituyente originario al acuerdo, lo que no se previó por parte del gobierno y gran parte de los medios de comunicación y la academia, es que este se pudiese perder, sobre todo después de gran apoyo institucional que el Congreso y la Corte Constitucional le habían conferido.

III. El *Fast Track*, una implementación accidentada

El *Fast Track*, como procedimiento legislativo abreviado de carácter excepcional, se introdujo a la Constitución colombiana a través del Acto Legislativo 01 de 2016, en forma de un artículo transitorio que establecía que el número de debates para la expedición de leyes y reformas constitucionales se reducían de manera importante, si las normas tenían conexidad directa y necesaria con la implementación del Acuerdo de Paz. El interés de dicho procedimiento legislativo abreviado estaba

ligado a su relación con la necesidad de una transición política y jurídica, la cual buscaba implementar los cambios normativos del Acuerdo del Proceso de Paz, de una manera rápida en el ordenamiento jurídico colombiano. El objetivo de este procedimiento legislativo abreviado era entonces facilitar el camino de los proyectos de ley en el Congreso, para que el contenido sustantivo del acuerdo adquiriera la legitimidad y la fuerza de norma jurídica, ya fuese legal o constitucional en un tiempo reducido y con unas condiciones distintas a las que exige el procedimiento legislativo ordinario prescrito en la Ley 5 de 1992.

El procedimiento legislativo ordinario requiere de cuatro debates para una ley, dos en las Comisiones constitucionales permanentes y dos en las Plenarias de cada Cámara (Senado o Cámara de Representantes). Para una reforma constitucional o acto legislativo se requiere el doble de debates, es decir, ocho. El *Fast Track* a su vez permitía para una ley, la reducción a un debate en Comisión, lo que significaba que en vez de cuatro debates podían ser tres, ya que las Comisiones constitucionales permanentes podían sesionar conjuntamente y después de dicho debate, si era necesario pasar a un debate en la Plenaria de la Cámara o el Senado y después al debate en la Plenaria de la Cámara que no se había debatido. En caso de una reforma constitucional o acto legislativo, los debates se redujeron de ocho a cuatro, o sea a la mitad.

Adicionalmente también se modificó la iniciativa para poder presentar un proyecto de ley, normalmente tienen iniciativa legislativa además del gobierno, los senadores y representantes, el pueblo mediante la solicitud del 5% del censo electoral (iniciativa popular legislativa), el 30% de concejales y diputados, las Altas Cortes, la Fiscalía, la Procuraduría y la Contraloría en los temas relativos a sus funciones y las bancadas de los partidos políticos presentes en el Congreso. En el *Fast Track* el gobierno tenía la potestad exclusiva de presentar los proyectos que serían tramitados por ese mecanismo. También se imponían reglas especiales a los legisladores, impidiendo que estos presentaran enmiendas a los proyectos, salvo un aval expreso del gobierno y obligando a que se votaran las proposiciones en bloque. Por su lado, al Poder Judicial, como cabeza de la Corte Constitucional, se le confió la revisión automática de constitucionalidad de todos los proyectos que transitaran por vía *Fast Track*.

Como se ha podido apreciar, el andamiaje jurídico estaba bien estructurado y solo faltaba para empezar con la implementación jurídica del Acuerdo de Paz de La Habana, que toda la estructura se aprobara popularmente en el plebiscito. Este requisito como ya lo dijimos, era el exigido por el artículo 5 del Acto Legislativo 1 de 2016. La aprobación del pueblo era la luz verde que requería el gobierno de Santos para poner en marcha el acuerdo.

El 2 de octubre de 2016 se votó el plebiscito para la paz que permitía a la ciudadanía mostrar su apoyo o su rechazo al acuerdo de paz entre el gobierno y las FARC. Las encuestadoras, previamente a la jornada electoral, mostraban que la favorabilidad frente al acuerdo era mucho mayor que su rechazo, sin embargo, dos horas después del cierre de los puestos de votación, en el proceso de conteo de votos, se impuso el «No» con un margen muy pequeño. Nadie entendía muy bien que había pasado ya que se daba por descontado que iba a ganar el «Sí». Ni siquiera los sectores del «No» estaban preparados para ese resultado.

Muchas razones se han esgrimido para explicar qué fue lo que sucedió, desde condiciones naturales debido a una fuerte tormenta que se dio en la costa Caribe¹³, hasta la arrogancia del gobierno al haber celebrado la firma del acuerdo con presidentes y delegados extranjeros en Cartagena, antes de haberse realizado el plebiscito. Muchos de los análisis posteriores argumentaron también que el sorpresivo resultado se podía explicar por la existencia de un voto oculto o vergonzante que las encuestas no pudieron medir. La realidad es que había tal homogeneidad de expresiones favorables en los medios de comunicación, las instituciones del Estado, la academia, muchos jóvenes y las élites «progresistas», que la gente que opinaba distinto —que con el tiempo se descubrió que era mucha— prefería quedarse callada y no decir lo que opinaba, por miedo a ser juzgada de anticuada, de ultraderecha e incluso de ignorante. A eso se le puede sumar la falta de popularidad del presidente Santos y su incapacidad para transmitir un mensaje de paz a amplios sectores de la población; además, por el fuerte impacto de las noticias falsas y la información maliciosa a una porción importante del electorado. Por ejemplo, se dijo por redes sociales que se quería imponer la ideología de género después del plebiscito —lo cual era falso— pero alcanzó a asustar a las principales comunidades religiosas cristianas las cuales se opusieron de forma masiva al plebiscito. El país estaba muy polarizado antes del plebiscito y la verdad, ha seguido igual o más fracturado después de este.

El resultado negativo fue un golpe fuerte contra la legitimidad del proceso de paz. Sin embargo, a pesar de ese fracaso en las urnas, se encontró una salida jurídica que resultó fundamental para darle viabilidad al acuerdo. Esto sucedió gracias a la Corte Constitucional que, en dos providencias, la sentencia C-379 de 2016, aquella que autorizó el plebiscito para la paz, y la sentencia C-699 de 2016, que afinó con posterioridad el concepto de refrendación popular, permitieron que el gobierno continuara con las negociaciones y sus subsiguientes resultados fueran acogidos dentro de un concepto amplio de refrendación popular¹⁴.

¹³ Huracán Matthew.

¹⁴ Esta posibilidad se dio porque no había ninguna definición previa del concepto de refrendación popular, lo que abrió la oportunidad para que la Corte Constitucional los conceptualizara con

En la sentencia C-379 de 2016 la Corte Constitucional precisó la naturaleza del mandato del plebiscito, argumentando que no se trataba de un mecanismo de reforma constitucional ni legal, y en consecuencia su mandato era de índole estrictamente político. Por esta naturaleza, el mandato únicamente vinculaba al presidente, quien en el marco de sus funciones, debía cumplirlo. En palabras de la Corte:

La refrendación mediante Plebiscito, entonces, legitima democráticamente la decisión de política pública del Gobierno, pero no incorpora por sí misma, de manera autónoma y automática, ninguna norma al ordenamiento constitucional o legal. La implementación es un proceso posterior, que, aunque obligatorio para el presidente en caso de que el Plebiscito sea aprobado, está sujeto a las reglas constitucionales sobre producción normativa y al reconocimiento de las autonomías e independencia de las ramas del poder (2016: No. 141.2, párr. 4).

El resultado obligaba únicamente al presidente de la República. Este quedaba compelido a aceptar los resultados del plebiscito y a no aplicar el Acuerdo de La Habana, pero nada le impedía hacer uno nuevo, puesto que, como jefe de Gobierno no había perdido la facultad de renegociar los puntos problemáticos del acuerdo tanto con las FARC como con los representantes del «No». El manejo del orden público y la búsqueda de la paz seguían siendo parte de sus facultades constitucionales.

Así fue que, a las pocas horas de conocerse el resultado negativo del plebiscito para la paz, el presidente Santos habló en los medios de comunicación y abrió la puerta a un nuevo diálogo como presidente de «todos» los colombianos, los del «Sí» y los del «No». Este proceso de renegociación dio lugar a un nuevo acuerdo que pretendió incluir algunos de los aspectos propuestos por los sectores del «No»¹⁵.

cierto grado de discrecionalidad. Esto por cuanto jurisprudencialmente el término solo aparece en dos providencias, en las sentencias C-784 de 2014 y C-379 de 2016, en las cuales no se ofrece una descripción profunda. En palabras de la Corte (2016) «Los límites del concepto de refrendación popular, vienen determinados por sus márgenes semánticos, su contexto de expedición, los principios constitucionales que aspiran a realizar, sus relaciones con otras previsiones normativas, y las aproximaciones conceptuales relevantes en la jurisprudencia nacional, la teoría constitucional y jurídica en general» (núm. 20).

¹⁵ Este nuevo acuerdo presentó cambios en los siguientes puntos: i) se definió con mayor precisión el contenido de la expresión «restricción efectiva de la libertad» delimitando las formas como se debe cumplir la pena; ii) se incluyó la obligación a todos los que se presenten a Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y estén acusados de delitos relacionados al tráfico de estupefacientes, a presentar información exhaustiva y detallada que sirva para la atribución de responsabilidades; iii) la posibilidad de excluir a agentes del Estado en caso que cometieran delitos en el marco del conflicto armado con ánimo de enriquecimiento; iv) se armonizó la noción de control efectivo dentro la responsabilidad de mando, con el artículo 28 del Estatuto de Roma; v) se integró al acuerdo la responsabilidad de los agentes del Estado cuando contribuyeran al diseño de políticas delictivas; vi) se especificó que, al momento de la dejación y entrega de armas, las FARC debían declarar sus bienes; vii) se buscó aclarar en qué casos el narcotráfico es un delito conexo a la rebelión y por ende,

Desafortunadamente, ninguno de los dos sectores quedó satisfecho, los del «No» se sintieron burlados ya que habían ganado y no lograron mayores cambios, como lo era para ellos evitar la participación política de los guerrilleros en el Congreso y los del «Sí» también sintieron que se había desdibujado parte de lo que se había logrado con el Acuerdo, como que terceros financiadores del conflicto fueran tenidos en cuenta para ser juzgados por la JEP.

Sin embargo, se había logrado un nuevo acuerdo, lo que salvaba la gran mayoría de lo que se había arduamente negociado en La Habana durante seis años. La pregunta ahora era, cómo volver a refrendarlo y que este proceso fuera a su vez democrático. Los sectores del «No» querían un nuevo plebiscito, pero el gobierno no lo deseaba ya que sabía que corría el riesgo de perderlo nuevamente. En este punto fue que la segunda sentencia de la Corte Constitucional, la C-699 de 2016, salvó la situación. Esta sentencia abrió la posibilidad de activar el *Fast Track*, contemplado en el Acto Legislativo 01 de 2016, al entenderlo como un mecanismo especial, excepcional y transitorio de implementación del acuerdo admisible en el marco de un proceso transicional, siempre y cuando se cumpliera con las siguientes condiciones que acreditan la refrendación popular del acuerdo:

La refrendación popular designa un (i) *proceso*, (ii) *en el cual haya participación ciudadana directa*, (iii) *cuyos resultados deben ser respetados, interpretados y desarrollados de buena fe, en un escenario de búsqueda de mayores consensos*, (iv) *proceso que puede concluir en virtud de una expresión libre y deliberativa de una autoridad revestida de legitimidad democrática*, (v) *sin perjuicio de eventuales espacios posibles de participación ciudadana para la revisión específica de aspectos concretos ulteriores* (Cursivas en el texto original) (Corte Constitucional, 2016, Núm. 20).

Esta decisión judicial fue objeto de importantes críticas. Una de carácter general, era la amplitud del concepto de refrendación popular que permitía descartar un nuevo plebiscito permitiendo que el gobierno tuviera un margen de maniobra más amplio para reinterpretar los resultados del mismo, y otra de carácter más específico, se refería a la supuesta incapacidad del Congreso de la República para concluir el proceso de refrendación popular del acuerdo, por cuanto esta función no se le había confiado taxativamente en ninguna reforma constitucional. Estos dos argumentos, no obstante, se soslayaron teniendo en cuenta, por un lado, la naturaleza política del mandato que obligaba únicamente al presidente y, por el otro, la cláusula general

susceptible de amnistías viii) se redujo la financiación del partido de las FARC; ix) se realizaron modificaciones para asegurar a la opinión pública la exclusión de la llamada ideología de género del acuerdo; y x) se integró la categoría de víctima por motivos religiosos y se les dio un lugar a los grupos religiosos en la política general de prevención y atención de consumidores de drogas ilícitas.

de competencia del Congreso, detallada en la jurisprudencia constitucional¹⁶, que se dijo permitía la refrendación del nuevo acuerdo en el órgano legislativo. Este nuevo acuerdo llamado del Teatro Colón fue firmado por el gobierno y las FARC el 24 de noviembre de 2016 y posteriormente fue ampliamente refrendado por el Congreso, ya que 77 congresistas de 102 lo votaron afirmativamente.

Asimismo, la propia Corte verificaría los puntos de la refrendación por el Congreso mediante la sentencia C-160 de 2017. En esta providencia, los cambios que se introdujeron al Acuerdo, en el marco del breve proceso de renegociación y ajuste, cumplieron según la Corte, un papel definitivo para probar que el gobierno había interpretado los resultados del plebiscito para la paz de buena fe y que, gracias a la amplitud del concepto de refrendación popular que utilizó la Corte Constitucional en la sentencia C-699 de 2016, se habían dado las condiciones suficientes para activar el *Fast Track* en su versión original. En consecuencia, el Congreso de la República podía tramitar los proyectos de ley o actos legislativos presentados por el gobierno que desarrollasen normativamente el acuerdo a través del procedimiento legislativo abreviado ya descrito. Adicionalmente, al activar el Acto Legislativo 1 de 2016 también se permitió que entren en vigencia de las facultades extraordinarias al presidente de la República, lo cual ayudó enormemente a implementar el Acuerdo del Teatro Colón. En efecto, con esta versión del *Fast Track*, se aprobaron por ejemplo la Ley de Amnistía y el Acto Legislativo 01 de 2017, en donde se creaba la Jurisdicción Especial para la Paz JEP.

Sin embargo, en agosto de 2016 el —en ese tiempo— senador de la República Iván Duque y actual presidente de la República, presentó una acción pública de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 01 de 2016 que regulaba el *Fast Track*, argumentando que la puesta en marcha de dicho procedimiento limitaba la capacidad deliberativa del Congreso para discutir proyectos de ley de vital importancia para el país, afectando gravemente la autonomía del Poder Legislativo y con esto un pilar fundamental de la Constitución Política de 1991, como lo era la separación de poderes y el ejercicio de las funciones de autonomía y deliberación del Congreso.

¹⁶ Si desea profundizar sobre la cláusula general de competencia remítase a estas sentencias SU-047 de 1999, SU-062 de 2001 y C-1174 DE 2004. Por otro lado, también puede consultar el siguiente enlace en donde el abogado constitucionalista Rodrigo Uprimny resume la discusión: <https://www.dejusticia.org/rodrigo-uprimny-apoya-fast-track-y-refrendacion-a-traves-del-congreso-aqui-su-ponencia-en-audencia-publica/>

La Corte Constitucional, en una apretada decisión que enfrentó a sus magistrados¹⁷, utilizando una estrategia argumentativa conocida como Juicio de Sustitución de la Constitución¹⁸ que evalúa si en un evento específico se ha producido una reforma o una sustitución a la Carta Política, resolvió que en escenarios de justicia transicional, a pesar de que es admisible cierta flexibilidad en los estándares de reforma constitucional, no es posible «sustituir» las funciones mínimas de las ramas del poder público, lo que en el caso del Congreso de la República significaba que una reforma constitucional no podía pasar por alto el carácter participativo y deliberativo del Congreso, tanto de la cláusula general de competencia legislativa como de su facultad para reformar la Constitución, sin incurrir en la Sustitución de la Carta. En palabras de la Corte (2017):

El carácter preferente y originario de la competencia del Congreso para la producción normativa es su condición de instancia que garantiza la participación. Esta circunstancia lleva necesariamente a considerar que la función legislativa que protege la Constitución no se agota en la simple actividad de aprobación o negación de las iniciativas, sino que, por el contrario, la debida expresión y conformación de la voluntad democrática de las cámaras depende de la comprobación tanto de la deliberación como de la facultad de aprobar o negar las iniciativas que se someten a su consideración. (Núm. 8.1 Párr. 8)

Por esta razón, la Corte declaró la inexequibilidad de los literales h) y j) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, lo que habilitó a los legisladores a partir de ese momento a enmendar los proyectos de ley que presentara el gobierno y levantaba la prohibición de votar en bloque, permitiendo el voto y estudio particular de cada

¹⁷ La ponencia la tenía el magistrado Antonio José Lizarazo. Después de una ardua discusión en sala plena Lizarazo no logró que su posición fuera acogida por los demás colegas, siendo derrotada por cinco votos en contra de los magistrados Luis Guillermo Guerrero, Gloria Ortiz, José Antonio Cepeda, Iván Escruera y, sorpresivamente —por cuanto fue recomendado por Juan Carlos Henao al presidente de la República, quien lo ternó— el recién posesionado Carlos Bernal Pulido. Acompañaron con su voto a Lizarazo, los magistrados Alberto Rojas y Alejandro Linares.

¹⁸ La Corte Constitucional colombiana ha consolidado una línea jurisprudencial sobre «el Juicio de Sustitución de la Constitución» cuyo principal argumento es que, si bien al constituyente derivado, es decir al Congreso, se le confió la función y la posibilidad de reformar la Constitución, dentro de esta función, por su naturaleza limitada, no cobija reformas que puedan sustituir los pilares fundamentales o ejes axiales de la Constitución, por cuanto estaría desbordando su competencia. En consecuencia, el juicio de sustitución únicamente es aplicable para reformas constitucionales y consiste en tres pasos: i) el primer paso consiste en identificar el pilar axial de la Constitución —también conocido como premisa mayor—; ii) el segundo paso consiste en identificar el contenido de la reforma —también conocida como premisa menor—; iii) y el tercer paso consiste en realizar una subsunción entre la premisa mayor y la menor, para identificar si efectivamente la segunda puede remplazar o sustituir la primera. Ahora bien, el Juicio de Sustitución no ha pasado inadvertido para la academia jurídica y por el contrario es objeto de múltiples críticas y reflexiones. Si desea profundizar, vea: Bernal, 2013.

legislador. Esta decisión, contenida en la sentencia C-332 del 17 de mayo de 2017 fue catalogada por un sector del país como «un duro golpe al corazón del proceso de paz» (Semana/Justicia, 2017) pues, aunque no tenía efectos retroactivos sobre las leyes y actos legislativos ya aprobados¹⁹, impactaba considerablemente todo el paquete legislativo que faltaba por tramitar.

Conclusiones

El efecto de la sentencia C-332 de 2017 en el Congreso fue trascendental y estuvo acompañado de la paulatina desintegración de la unidad política que acompañaba al presidente Santos²⁰ en la implementación del acuerdo, que había comenzado con el resultado de la pérdida del plebiscito para la paz. Los congresistas no eran ajenos al hecho de que debían estar en consonancia con sus electores, los cuales muchos habían decidido no acompañar el acuerdo de paz. Tanto así, que de los doce meses que duró el *Fast Track* en el Congreso, solo se aprobaron once normas, entre ellas cinco actos legislativos, y seis leyes, de los treinta proyectos de ley que estaban previstos para desarrollar normativamente los seis puntos que contenía el acuerdo de paz. En consecuencia, se archivaron numerosos proyectos de ley y se postergó el trámite de otro amplio paquete de actos legislativos que no se presentaron durante la vigencia del *Fast Track*.

Pero a pesar de ello, no debemos olvidar que por la vía de facultades presidenciales extraordinarias se expidieron 35 decretos-ley y 45 decretos reglamentarios, dirigidos a la implementación del acuerdo y al desarrollo de puntos cruciales en la puesta en marcha de la desmovilización, desarme y reincorporación a la sociedad civil de los combatientes. Eso significa que muchos de los aspectos centrales del Acuerdo del Teatro Colón se implementaron vía facultades extraordinarias, algunos analistas hablan incluso de casi el setenta por ciento. Tampoco debemos subestimar los cinco actos legislativos y cinco reformas constitucionales en menos de un año no es poca cosa.

Pero insistimos, en problema en Colombia no es de índole jurídico sino político, a través del presente escrito hemos visto que una cosa es la racionalidad y la construcción jurídica, y otra muy distinta es la realidad y la emocionalidad política. La compleja propuesta jurídica a pesar de algunos tropiezos se construyó legalmente y

¹⁹ Esto en consideración que una de las normas fundantes del procedimiento legislativo indica que el trámite que sigue un proyecto de ley o de acto legislativo es aquel vigente a la fecha del radicado.

²⁰ Durante aquel periodo la coalición entre el Partido de la Unidad Nacional, Cambio Radical, el Partido Liberal y una parte del Partido Conservador, empezó a fracturarse. Las consecuencias de dicha fractura se evidenciaron en la dificultad para aprobar muchos de los proyectos cruciales para el acuerdo, y la diferencia de votos entre los proyectos presentados.

funcionó muy bien, pero indudablemente faltó como sustento un consenso político en torno a su estructura. Realmente el blindaje que ha necesitado el proceso de paz con las FARC no es de índole exclusivamente jurídico sino también político. Y eso a pesar de que la casi totalidad de las instituciones, como lo evidenciamos en el presente artículo, le dieron su apoyo decidido.

No solamente el Ejecutivo encabezado por el presidente Juan Manuel Santos, gran impulsor del proceso; sino el Congreso de la República como constituyente derivado el que refrendó el Acuerdo del Teatro Colón; y, la Corte Constitucional y sus sentencias C-379/16, C-699/16 y C-160/17 que le allanaron el camino a la viabilidad jurídica del Acuerdo del Teatro Colón. Lo que sí constituyó un escollo fue la sentencia C-332/17 que limitó el desarrollo del *Fast Track* en el Congreso, pero de todas maneras al haberse logrado poner en vigencia el Acto Legislativo 1 de 2016 y así no solo activar el procedimiento abreviado sino —sobre todo— las facultades extraordinarias del presidente, se lograron promulgar muchas de las normas que han permitido la implementación del acuerdo.

Hoy el país, tres años después de la firma del Acuerdo de Paz del Teatro Colón, sigue totalmente dividido, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), por ejemplo, sigue sin tener la legitimidad que se requiere para sacar los procesos adelante con los distintos actores del conflicto. Aunque se ganaron las batallas jurídicas, falta todavía mucho para ganar las batallas políticas. El país sigue polarizado, el haber implementado el proceso habiéndose perdido el plebiscito ha generado muchas heridas que no han sanado. La mitad del país dijo que sí, la mitad más uno —en este caso fueron un poco más de cuarenta mil votos— dijo que no. Aún persiste en Colombia una incomprensión entre lo que el caudillo liberal Jorge Eliecer Gaitán, asesinado a finales de la década de 1940, llamaba el país nacional y el país político. Este último deseaba una cosa, pero el país nacional estaba tan dividido que probablemente deseaba otra, lo cual no ha permitido establecer un diálogo constructivo. El sector de las FARC que desertó del proceso de paz ha vuelto a hablar de la necesidad de una Asamblea Nacional Constituyente, eso evidencia que todavía nos falta mucho para llegar a un consenso. Las elecciones regionales que deben realizarse este año, podrán eventualmente darnos una lectura más reciente de cómo seguimos los colombianos frente al siempre anhelado tema de la paz.

Referencias

- Arias Ortiz, Gerson Iván (2008). *Una mirada atrás: procesos de paz y dispositivos de negociación del gobierno colombiano*. Working Papers (N° 4). Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Archick, K. (2010). *Northern Ireland: The Peace Process*. Washington: CRS Report for Congress.

- Arnault, Jean (Non Date[N.d.]). *Good Agreement? Bad Agreement? An implementation perspective*. Princeton, Center for International Studies, Princeton University. Recuperado de: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Good%20AgreementBad%20Agreement_Arnault.pdf
- Behar, Olga (2018). *La paz no se rinde. Crónicas y memorias de los acuerdos de la Habana*. Bogotá D.C.: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Bernal, Carlos (2013). Unconstitutional constitutional amendments in the case study of Colombia: An analysis of the justification and meaning of the constitutional replacement doctrine. En *I•CON*, 11(2), 339-357. Nueva York: Oxford University Press y New York University School of Law.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). Capítulo II: Los orígenes, las dinámicas y el crecimiento del conflicto armado» en Centro Nacional de Memoria Histórica. En *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad Informe General Grupo Memoria histórica*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- De la Calle, Humberto (2019). *Revelaciones al final de una guerra. Testimonios del jefe negociados del gobierno colombiano en La Habana*. Bogotá: Debate editores.
- Jaramillo Giraldo, Juan Esteban (2013). La problemática de los límites al poder de reforma de la Constitución Política de 1991. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 43(118), 309-348.
- Karl, Robert A. (2018). *La paz olvidada. Políticos, letrados, campesinos y el surgimiento de las FARC en la formación de la Colombia contemporánea*. Bogotá D.C.: Lerner.
- Krock Institute for International Peace Studies (2017). *Report on the Status of Implementation of the Colombia Final Accord*. Recuperado de https://kroc.nd.edu/assets/258961/171127_english_version_of_kroc_institute_report_executive_summary.pdf
- Lemaitre, Julieta (2012). *La paz en cuestión. La guerra y la paz en la Asamblea Constituyente de 1991*. Recuperado de https://www.law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/sela/SELA12_Lemaitre_CV_Sp_20120325.pdf
- Maatsh, A. (2015). *Empowered or Disempowered? The Role of National Parliaments during the Reform of European Economic Governance*. Colonia: Max Plank Insitute for the Study of Societies. Recuperado de: http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp15-10.pdf
- Obel Hansen, Thomas (2017). The time and space of transitional justice. En Cheryl Lather, Luke Moffett, Dov Jacobs (Eds.), *Research Handbook on Transitional Justice* (pp 34-52). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Otálora Lozano, Guillermo (2013). El deber de deliberación mínima en el procedimiento legislativo. *Pensamiento Jurídico*, 38, 65-108.
- Pulido-Ortiz, Fabio Enrique (2017). La validez de los procedimientos de reforma constitucional *fast track*. *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 30, 151-184. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.il.15-30.vprc>
- Ramos Garbiras, Alberto (2016). Fast Track como derecho de excepción. *Semanario de Virtual. Caja de herramientas*, 524. Recuperado de http://viva.org.co/cajavirtual/svc0524/articulo03.html#_ftn1
- Robinson Urtecho, Patricia (2012). *Manual de Procedimiento Legislativo* (2 ed.). Lima: Congreso de la República del Perú.

- Rosario-Rodríguez, Marcos Francisco del (2011). La supremacía constitucional: naturaleza y alcances, *Dikaion*, 20(1), 97-117.
- Roznai, Yaniv (2014). *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers* (tesis para optar por el título de doctor en Filosofía). London School of Economics, Londres.
- Sañudo-Ospina, J.L. (2017). Los mecanismos de reforma a la constitución y la legitimación a los acuerdos de paz. *Jangwa Pana*, 16(1), 103-111. <https://doi.org/10.21676/16574923.1960>
- Uprimny, Rodrigo (2018). ¿Una paz incluyente y fundacional? En Mauricio García Villegas (Ed.), *¿Cómo mejorar a Colombia? 25 ideas para reparar el futuro* (pp. 77-98). Bogotá D.C.: Ariel ed./ Universidad Nacional de Colombia.
- Villarraga Sarmiento, Álvaro (2015). *Biblioteca de la paz 1980-2013. Los procesos de paz en Colombia*. Bogotá D.C.: Fundación Cultura Democrática.
- Villarraga Sarmiento, Álvaro (Comp.) (2009). *Acuerdos con el EPL, PRT, MAQL y CRS. Diálogos con la CGSB*. Bogotá D.C.: Fundación Cultura Democrática.