



Mecanismos para la refrendación del Acuerdo Final

Mecanismos para la refrendación del Acuerdo Final

La Casa de la Mujer como organización feminista, a lo largo de tres décadas ha realizado múltiples esfuerzos de movilización e incidencia por la solución política y negociada del conflicto armado en Colombia. Durante este tiempo, ha vindicado el diálogo como el mecanismo para la tramitación de los conflictos públicos y privados y la transformación de las identidades y subjetividades de las mujeres, construidas en un escenario de violencia permanente y ejercida por múltiples actores armados y no armados.

Actualmente, como parte de las reflexiones de la coyuntura que tiene como contexto los resultados del plebiscito, es importante plantear algunos aspectos que representan grandes desafíos y esfuerzos para el Estado y la sociedad colombiana, principalmente frente a las propuestas dirigidas a destrabar la implementación del Acuerdo Final y a dirimir la tensión entre sectores políticos que representan a los que votaron por el “No” en el plebiscito.

Mecanismos de participación ciudadana

La Constitución Política de 1991 creó distintos mecanismos de participación ciudadana entre ellos el plebiscito bajo el artículo 103, que el legislador reglamentó en las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015. De esta manera, las opciones de acuerdo a la normatividad vigente, son el plebiscito, asamblea nacional constituyente, los cabildos abiertos, el referendo y la consulta popular. Además de estas alternativas, se encuentra la aprobación por la vía del Congreso. A continuación, señalaremos en qué consiste cada uno:

Cabildos abiertos

El artículo 9 de la Ley 134 de 1994, los define como una reunión pública de los Concejos dis-

triales, municipales o de las Juntas administradoras locales, en la cual las personas pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

El Cabildo se puede realizar por solicitud de los/as ciudadanos/as, sobre un tema específico, que puede ser la aprobación y luz verde para la implementación del Acuerdo Final, y si la convocatoria reúne firmas de al menos 5 por mil del censo electoral local (0,5% del censo electoral respectivo), el Concejo, la Asamblea o la Junta administradora local deben convocarlo dentro del mes siguiente, y el Alcalde o el Gobernador, según el caso, deben asistir. Se podrían convocar Cabildos Departamentales, y que, como lo permite la Ley, sea convocado por las organizaciones y movimientos sociales, pues en caso de realizarse el Cabildo, los/as convocantes tendrían el rol de voceros/as, es decir, de tomar la palabra y moderar o facilitar el Cabildo. También toman la palabra quienes se inscriban días antes con un escrito de su intervención.

Realizar el Cabildo sugeriría la concertación previa con Gobernadores y Alcaldes, Concejos y JAL, para que convoque la ciudadanía, y se ponga en deliberación el Acuerdo Final “ajustado, enmendado o corregido”, o el nombre que se le desee poner después del acercamiento que se ha tenido con los sectores del No, y la institucionalidad tome la decisión por escrito y argumentada de dar viabilidad a la implementación.

Hay que tener en cuenta que la lógica del Cabildo es netamente deliberativa, y la decisión es adoptada por la Corporación respectiva, por escrito y con las debidas razones que argumentan la decisión. Esta es una crítica al mecanismo, y de hecho, las pocas sentencias de la Corte Constitucional que lo desarrollan, presentan salvamentos de voto de los magistrados Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa y Eduardo Cifuentes Muñoz (este último fue quien inicialmente lanzó la propuesta ante el resultado del plebiscito), pues si bien, se trata de un mecanismo que pone en práctica la democracia directa, finalmente no son los/as ciudadanos/as quienes deciden, así que, ante las formalidades legales, tendría que encontrarse una fórmula para que se puedan convocar rápidamente y sean menos de

deliberación sobre El Acuerdo como tal, y más sobre la luz verde para su implementación en el territorio respectivo.

El exmagistrado Eduardo Cifuentes sostiene que los puntos negociados están vigentes jurídicamente y que este mecanismo le daría al pueblo colombiano el poder de decidir el futuro del Acuerdo Final, es decir, su implementación. Desde esta postura, esta puede ser una alternativa, que bien organizada desde la Mesa de Diálogo, y con el compromiso del gobierno de Santos, puede dar luz a la implementación. El proceso de diálogo, incluso lo que pasó con el plebiscito, le ha dado el país la posibilidad de creer en otras formas de participación política, y se puede configurar un fuero popular que someta la decisión de implementación del Acuerdo¹.

Después de las decisiones de los Cabildos departamentales, sería el Congreso quien vía Ley estatutaria le reconozca fuerza vinculante a dichas decisiones.

Plebiscito

Tiene dos ventajas, es un mecanismo de rápida implementación y se decide por la mayoría del censo electoral. Frente a la desventaja, el Presidente Santos, en la presentación de la XXV Cumbre rechazó un nuevo Plebiscito ya que al parecer integrantes del Centro Democrático no están de acuerdo y además persiste la posibilidad de una nueva victoria del No. En todo caso, el Acuerdo Final ajustado puede ser sometido por el Presidente a Plebiscito nuevamente.

La figura del plebiscito a nivel internacional no tiene diferencia con la figura del referendo, como el caso de España. Esta fue una de las discusiones que se dieron en la academia a la

1. Hay experiencias de democracia directa exitosas en la cual, se tuvo el mayor porcentaje de participación ciudadana, como Islandia (2009-2010), que ante una de las peores quiebras económicas, se configuró el Grupo de los 25 para la redacción de una nueva constitución, pero con concejos que uno podría asimilar a los cabildos abiertos. En Texas, por democracia deliberativa también, se escogieron personas por sorteo, no por elección, se les brindo la información y se les puso a decidir si preferían la energía eólica, aun siendo un estado petrolero, y con la información, los ciudadanos votaron por la energía renovable, lo cual no hubiera pasada si la decisión la hubieran tomado los políticos electos.

hora de definir cuál era la figura idónea para la refrendación. Estas figuras hacen parte de la democracia directa, pero no siempre contribuyen a dirimir conflictos y a garantizar derechos para el conjunto de la población. Por ejemplo, en el caso del referendo en Alemania, para la imposición del imperio germánico, los alemanes validaron la anexión arbitraria de Austria a Alemania en 1938. En este sentido, estas figuras dejaron de utilizarse después de las guerras mundiales, teniendo en cuenta los efectos nocivos que tuvieron estas consultas.

Los efectos de estas consultas solo son utilizados para legitimar una decisión de quienes ostentan el poder, en sistemas democráticos débiles, incluso con efectos negativos como en el caso colombiano, por lo tanto no pueden ser determinantes para tomar una decisión de gobierno. Otro aspecto importante, es que a pesar de ser principalmente una herramienta que debería ejercer la ciudadanía, este mecanismo en Colombia solo ha sido utilizado por el ejecutivo, lo cual le reduce legitimidad a un mecanismo que debería ser usado por la ciudadanía. Después del resultado del referendo del 2 de octubre, se hace menos necesario volver a hacer una consulta, cuando el cuerpo electoral es el mismo.

Asamblea Constituyente

Cumpliría con el criterio político de un mayor consenso nacional, consolidando eventualmente un “Gran Acuerdo Nacional” al contar con la representación de sectores amplios de la sociedad. Sin embargo, hay tres aspectos preocupantes sobre esta opción:

1. Por lo menos una tercera parte del censo electoral debe aprobar en las urnas si se convoca a una Asamblea Constituyente.

Al 24 de agosto de 2016, el censo electoral era de 34.899.945, constituido en un 51,71% por mujeres y 48,28% por hombres. Esto significa que al menos 11.633.315 personas de-

Por último, en Chennai – India, a pesar del sistema de castas, se implantó una democracia local, en principio formulada por Arango Rangaswamy, alcalde que implantó concejos municipales para la deliberación y toma de todas las decisiones.

ben votar aprobando la convocatoria.

Dado el nivel de abstención de 62.56% que se reflejó el pasado 2 de octubre en 21.833.898 personas que no votaron frente a 13.066.047 que sí lo hicieron, y de éstas 6.377.482 optaron por el NO, alcanzar el número de votos necesario, es un objetivo que difícilmente se logrará.

2. De acuerdo a la ley, en un acto posterior separado, se eligen los/as delegatarios/as. El periodo para esta consulta es entre los dos y los seis meses a partir de la expedición de la ley, la cual definirá el número de delegatarios/as, el sistema de elección, la competencia de su Asamblea, la fecha de inicio y su periodo.

Esto implica los otros dos aspectos:

- a. La Asamblea Constituyente puede convertirse en un nuevo escenario de discusión de todo el Acuerdo, lo que precisamente se busca evitar. Puede además ser un proceso muy largo.
- b. Una Asamblea Constituyente en el contexto del país (Con el afianzamiento de ideologías cristianas) puede ser lesiva para las ganancias que han logrado las mujeres y también otros grupos en áreas como derechos sexuales y reproductivos. Esto, sin contar las implicaciones de una eventual reforma constitucional, que es el objeto de una Asamblea.

Referendo

Es un mecanismo más flexible en cuanto demanda una cantidad menor de votos. Solo exige que las/os votantes excedan en la cuarta parte el censo electoral, porcentaje que corresponde a 8.724.986 personas. Sin embargo, enfrenta el mismo reto del plebiscito para superar el umbral: La abstención que impida cruzar el umbral o la eventual victoria del NO.

Además, el procedimiento formal establecido en la Ley 134 es un poco complejo por la iniciativa en cabeza de las y los ciudadanas/os (La solicita un número de ciudadanos no menor al cinco por mil del censo electoral. Se inscribe dentro de los seis meses siguientes con las firmas y las cuentas del referendo para que sea aprobado por el Congreso).

Consulta popular

En algún momento se planteó este como un mecanismo idóneo. Por su carácter, se enfoca en asuntos generales que exceden las facultades constitucionales y las competencias del Presidente.

Tiene un reto importante en cuanto al umbral ya que exige que el umbral mínimo de validez corresponde a una tercera parte del censo electoral, esto es 11.633.315 personas.

Consideramos que está descartado por el momento ya que convoca a un número significativo de personas y en el ambiente del país, tendría la misma suerte que un nuevo plebiscito.

Aprobación por la vía del Congreso

En la Sentencia C-379 de 2016 mediante la cual la Corte Constitucional lleva a cabo la revisión del Proyecto de Ley Estatutaria No. 94/15 Senado – 156/15 Cámara “por la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera...” “El Presidente de la República con la firma de todos los Ministros, podrá someter a consideración del pueblo mediante plebiscito, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera..” (Corte Constitucional C-379/2016). En

En dicha Sentencia de determina el carácter político de la decisión para el Presidente de la

Republica para la implementación del Acuerdo Final, no obstante advierte que el Acuerdo puede ser refrendado por el Congreso de la República. En este sentido, con el actual contexto político del país, convocar a una nueva votación vía plebiscito, referendo o Asamblea nacional constituyente para la refrendación del Acuerdo, representa un obstáculo para llevar a cabo este fin, debido al gran número de abstención que se registró en las votaciones del 2 de octubre y a la desinformación que predominó en la campaña plebiscitaria.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el acto legislativo 01 de 2016 el gobierno propone una vía rápida o “fast track”, la cual resulta ser la propuesta más razonable y eficaz para la implementación del Acuerdo, debido a que este cuerpo colegiado representa el principio democrático y el constituyente primario. Sin embargo, esta propuesta debe pasar el control de constitucionalidad de la Corte Constitucional para poder ser implementado.

El fast track reduce el número de debates -en el Congreso- que se requieren para la aprobación de leyes y reformas constitucionales. En este caso, de todas las que se necesitan para implementar el Acuerdo firmado entre el Gobierno y las FARC-EP.

Estados de excepción

Su creación se basa en la configuración de tres situaciones: estado de guerra exterior, de emergencia social, económica y ecológica y estado de conmoción interior. En el caso de utilizar alguna de estas figuras del estado de excepción para implementar el Acuerdo Final, esta presenta algunas falencias debido a que no hay insumos determinantes que logren justificar que el país se encuentre en alguno de los tres estados y de debido a la falta de implementación hay una situación de anormalidad y alteración del orden público.

Sobre los estados de excepción, es importante señalar que para que se realice dicha declaración, el presidente debe hacer énfasis en la motivación, la cual debe basarse en el principio de

necesidad, *“De modo tal que se podrá hacer uso de esta figura solo cuando se estrictamente necesario para conjurar la perturbación y evitar la extensión de sus efectos”*. En la coyuntura, la figura que se utilizaría sería el de conmoción interior, cuya finalidad es restablecer el orden turbado, el cual tiene de acuerdo a la sentencia C- 070 de 2009 tres requisitos materiales:

1. Supuesto fáctico que corresponde a la perturbación del orden público.
2. Supuesto valorativo que tiene que ver con la alteración grave del orden público que amenaza la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana.
3. Supuesto de insuficiencia de las autoridades de policía de tornar a la normalidad con los medios ordinarios que tiene a su alcance.

De esta manera, en principio el presidente realiza una interpretación política de contexto del país y las razones por las cuales debe realizar la declaración. Sin embargo, esta interpretación debe regirse por principios constitucionales y presupuestos fácticos establecidos en la jurisprudencia, lo cual limita las facultades del presidente en la declaración de estos estados, que de no cumplirse pueden ser declarados inconstitucionales.

Otros obstáculos lo constituyen el periodo límite para su declaración, el cual está contemplado en la constitución por 90 días, que pueden ser prorrogados por dos veces más, cuya última prórroga debe ser aprobada por el senado. En este caso, esta decisión vuelve a tener intervención del legislativo en la decisión. En este sentido, se corre el riesgo de que el tiempo no sea suficiente para definir los contenidos de los decretos para implementar los acuerdos y que estas se realicen solo de manera general. Los decretos expedidos bajo esta figura tienen una vigencia, hasta que se supere la situación, que en el caso de los acuerdos es necesario que se prolonguen como el caso de implementación de políticas públicas, que deberán ser permanentes.

Conclusiones

Frente al carácter vinculante de los resultados del plebiscito, la Corte Constitucional en la Sentencia C- 379 de 2016, señaló lo siguiente:

“El plebiscito tiene la finalidad de que el Presidente de la República conozca la opinión de los ciudadanos respecto de una política pública adelantada por su Gobierno, para dotarla de legitimidad democrática. Al existir un pronunciamiento del Pueblo soberano, la decisión política queda respaldada por la voluntad de los ciudadanos. En pocas palabras, la finalidad del plebiscito es provocar un mandato político del Pueblo soberano, que se expresa directamente sobre una política que el Presidente tiene competencia, para definir el destino colectivo del Estado.”

En este mismo sentido reitera:

*“En cumplimiento del mandato del Constituyente de 1991, dispuesto en el artículo 152-d y el artículo 103 de la Constitución, el legislador expidió las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015. Conforme dichas leyes y las sentencias de constitucionalidad emitidas por esta Corporación, se identifican los siguientes elementos definitorios del plebiscito: (i) es un mecanismo de participación ciudadana que puede ser convocado únicamente por el Presidente de la República en aquellos casos que este lo considere necesario, (ii) para consultar a los ciudadanos una decisión política de su Gobierno que se encuentre dentro de la órbita de sus competencias. El pronunciamiento popular (iii) dota de legitimidad popular la iniciativa del Jefe de Estado; y, además, (iv) **tiene un carácter vinculante, en términos de mandato político del Pueblo soberano, restringiéndose dichos efectos al Gobierno, sin que resulten extensibles a otras ramas del poder público.**”* Subrayado fuera del texto.

Teniendo en cuenta esta premisa, la Corte manifiesta que el resultado del plebiscito es únicamente para respaldar políticamente una decisión del Presidente de la República como jefe

de Estado. En el caso concreto, legitima las acciones que llevaría a cabo el Presidente para su implementación y vincularía a la sociedad como actora dentro de la implementación y como parte del nuevo pacto político para la consecución de la paz.

No obstante, frente a los resultados obtenidos el 2 de octubre, es importante destacar que al ser vinculante políticamente, la responsabilidad de acoger esta decisión es únicamente para el presidente, asumiendo sus efectos políticos. Por otro lado, el resultado del plebiscito no limita a que los otros órganos competentes que integran el poder público tomen la iniciativa constitucional correspondiente, en este caso para implementar el Acuerdo Final vía por ejemplo Congreso de la República, como se menciona en un aparte de la Sentencia:

“...este respecto, la Corte reconoce la legitimidad del reclamo planteado por varios intervinientes, en el sentido que a lo largo de la historia constitucional los plebiscitos han estado comúnmente asociados a prácticas autoritarias. Sin embargo, esa caracterización del plebiscito solo resulta justificable cuando este mecanismo se utiliza con el único propósito de instrumentalizar la decisión popular, con el fin de restar eficacia a las competencias de los órganos del Estado y en exclusivo favor de la voluntad del gobernante.

En cambio, una comprensión del plebiscito que resulte respetuosa de la separación de poderes y del sistema de frenos y contrapesos, exige que sus efectos solo cobijen al Presidente en tanto competente para convocar al Pueblo, pero que no desconozcan o enerven las competencias y funciones de los demás órganos y poderes. En ese orden de ideas, de lo que se trata es de reconocer, de un lado, la validez de la legitimación democrática que otorga el plebiscito, pero del otro evitar que en razón de la índole soberana de la decisión del Pueblo, la misma sea utilizada para desconocer el alcance de los poderes y competencias constitucionales de otras instancias estatales. Esto sucedería, por ejemplo, cuando el gobernante, amparado en la decisión popular obtenida a través del plebiscito, pretendiera excluir materias del margen de configuración legislativa del Congreso o del control judicial encargado por la Carta a los

órganos jurisdiccionales.

De allí que resulte necesario que las consecuencias políticas del plebiscito solo sean oponibles al Presidente. Por supuesto, esto sin perjuicio que el Gobierno ejerza posteriormente sus competencias constitucionales para implementar la decisión política, entre ellas la potestad normativa que le es propia, o la iniciativa gubernamental para que el Congreso regule la materia que fue sometida a la refrendación popular. De esta manera se logra el doble propósito antes aludido: se reconoce la validez de la legitimación democrática directa, pero se mantiene el equilibrio y el contrapeso entre los poderes, que se deriva de la definición precisa de sus competencias desde la Constitución.”

De esta manera, aunque los efectos políticos son para el presidente, es deber del mismo, buscar una salida para que la ratificación del Acuerdo Final ya realizado en Cartagena con las FARC-EP, cuyo efecto tiene validez jurídica ante el derecho internacional, no pierda la legitimidad frente al resultado del Plebiscito. De esta manera, la solución tiene que ponderar el principio de participación democrática, en un sistema democrático y débil, frente al principio de la paz, cuyo desarrollo y materialización contiene múltiples vías para poder implementar los acuerdos para la consecución de la misma. Por ende, de acuerdo a este panorama existen tres vías:

- a. Insistir en el carácter no vinculante jurídicamente de los resultados del plebiscito.
- b. Anular el mismo por vía judicial a causas de sus efectos no subsanables.
- c. Repetir la refrendación bajo condiciones democrática reales.

Actualmente, los mecanismos de participación ciudadana no son una herramienta suficiente para el ejercicio deliberativo y participativo de la sociedad, menos para la toma de decisiones en un escenario en el que quedó demostrado con los resultados electorales del 2 de octubre,

que alrededor del 60 % de la población colombiana sigue siendo apática de los temas de relevancia para el país. En este contexto, es muy poco probable que los resultados de cualquier mecanismo que se utilice para refrendar o validar el Acuerdo Final, varíe en su resultado.

No se pueden someter derechos fundamentales, como lo es el derecho a la paz, a la toma de decisiones por la vía de canales electorales. Por el contrario, es deber del Estado en la consolidación de la democracia, proteger los derechos fundamentales de Acuerdo a las reglas de la Constitución.

Colombia, 10 de octubre de 2016



Contáctenos

Web: www.casmujer.com

Correo: coordinacion@casmujer.com

issuu: <http://issuu.com/casmujer>

