

Bogotá D.C., 23 de agosto de 2017

### **Comentarios sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo 3 de 23 de mayo de 2017**

El empleo de la violencia como instrumento de acción política es inaceptable en toda democracia verdaderamente digna de ese nombre, en la que son el imperio de la ley y el reconocimiento del orden constitucional, y no la primacía de hecho obtenida mediante la coacción y el miedo, los que definen el marco en el cual debe darse el debate público; así como la conformación, ejercicio y control del poder político.

En ese orden de ideas, el Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado, suscrito entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC, encuentra su sentido último en la reafirmación de los principios fundamentales del orden constitucional y en la consolidación de una democracia pluralista y efectiva, así como en el sometimiento de todo proyecto político a las reglas que sirven de garantía a la plena realización de dichos principios.

En atención a la invitación cursada por la Honorable Corte Constitucional mediante Auto 360 del 19 de julio de 2017, y de cara al proceso de revisión constitucional del Acto Legislativo 3 de 2017 que se surte en esa corporación, el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga quisiera compartir con los Honorables Magistrados las siguientes observaciones sobre la normatividad adoptada para regular parcialmente “el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

1. No cabe duda de la importancia simbólica y material de la incorporación de la guerrilla de las FARC al sistema político colombiano en el marco de la Constitución de 1991, y de su necesaria condición, la renuncia al uso de la violencia como forma de acción política. No es, sin embargo, la primera vez que como resultado de un proceso de negociación una organización armada transita a la vida política, por lo que el país dispone —a la hora de establecer los parámetros según los cuales habrá de producirse esa transición— de importantes precedentes y lecciones aprendidas.
2. Aunque el tránsito de la acción política armada a la competencia política democrática de una organización como las FARC pueda requerir de un régimen especial, pues de lo contrario ésta no sería más que un postulado nugatorio, lo anterior no justifica un régimen excepcional y *ad hoc*, mucho menos si el mismo compromete los principios constitucionales fundamentales o afecta sustancialmente el carácter democrático del sistema político colombiano. Las condiciones especiales que se establezcan a efectos de la incorporación política de las FARC deben ser estrictamente necesarias y proporcionales a la finalidad a la cual sirven (el fortalecimiento de las instituciones democráticas y del Estado de Derecho), y frente a la cual esa incorporación tiene un carácter esencialmente instrumental. Exceder los límites de la necesidad y la proporcionalidad supondría un grave riesgo para la consecución de ese propósito.
3. En congruencia con lo anterior, debe subrayarse que lo dispuesto en el Acto Legislativo 2 de

2017, en el sentido de que “las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”, no entraña ni mandato ni autorización para que, en aras de la implementación del Acuerdo Final, se sustituya la Constitución Política, que ni en todo ni en parte está subordinada a las cláusulas en él contenidas.

4. A la luz de lo anterior, el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, tras estudiar el Acto Legislativo 3 de 2017 “por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, se permite hacer los siguientes comentarios:

a. De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, no resulta admisible que a través de una “reforma a la Constitución se establezcan normas ‘puramente singulares o adoptadas exclusivamente para ser aplicadas a unos sujetos determinados y concretos’”, pues “las normas de carácter ad-hoc dirigidas a favorecer, o en su caso a desmejorar, las condiciones de un grupo específico de personas, violarían el presupuesto de generalidad o universalidad que deben tener los preceptos constitucionales” (Corte Constitucional, sentencias C-588 de 2009 y C-249 de 2012).

Tal es, precisamente, el caso del Acto Legislativo 3 de 2017 cuyas disposiciones, a pesar de tener un carácter transitorio, no reforman la Constitución sino que establecen, siquiera temporalmente, un régimen privilegiado, excepcional y singular a favor de un grupo específico, y más concretamente, del partido o movimiento político que emerja de la guerrilla de las FARC una vez haya finalizado el proceso de dejación de las armas por parte de esa organización.

b. En efecto: el Acto Legislativo 3 de 2017 otorga, por esa vía, rango constitucional al partido o movimiento político que surja del tránsito de las Farc a la vida política. Igualmente, constitucionaliza las reglas sobre su financiamiento y el de su centro de pensamiento y formación política, así como las relativas al financiamiento preponderantemente estatal para las campañas de sus candidatos a la Presidencia de la República y el Senado de la República en las elecciones de 2018 y 2022. Ningún otro partido o movimiento político tiene este rango constitucional.

c. Así mismo, el Acto Legislativo 3 de 2017 consagra un régimen privilegiado con arreglo al cual “los candidatos que hubieren sido miembros de las FARC-EP, deberán, en el momento de la inscripción de las candidaturas, expresar formalmente su voluntad de acogerse a los mecanismos y medidas establecidos en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición contemplados en el Acto Legislativo 1 de 2017”. Lo anterior implica sujetar el cumplimiento de la Constitución y las leyes a una simple manifestación unilateral de voluntad, sin que hayan sido previstas de manera clara y expresa las consecuencias, tanto del incumplimiento de ese compromiso como de la eventual imposición de una condena en la Jurisdicción Especial para la Paz, o de la insatisfacción total o parcial de las reparaciones a que hubiera lugar.

Ante este vacío jurídico, se abre la posibilidad de que un individuo llamado a asumir su responsabilidad ante la Jurisdicción Especial para la Paz, e incluso sancionado por ella, estuviera ejerciendo como miembro del Congreso a pesar de la gravedad de los delitos que haya cometido y de la existencia de una sentencia en su contra, en perjuicio de la legitimidad de las instituciones y los derechos de las víctimas, y en desmedro de la dignidad que confiere a los congresistas el hecho de que, “representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común”, y son “responsables políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”, según lo dispone el artículo 133 de la Constitución Nacional.

- d. El tratamiento privilegiado que se otorga al partido o movimiento político que surja de las FARC se ve reflejado también en la asignación por defecto de cinco curules en el Senado y otras cinco en la Cámara de Representantes, con independencia del número de votos que obtengan sus listas a efectos de la conformación del Congreso de la República en las elecciones de 2018 y 2022. Este privilegio implica un tratamiento desigual no sólo frente a los demás partidos políticos —que participan en la competencia electoral con sujeción a las reglas ordinarias— sino frente al conjunto de los ciudadanos. En efecto: este régimen privilegiado, basado en la pre-asignación de curules, vulnera el principio fundamental de la igualdad del voto, pues tiene como consecuencia que los sufragios emitidos por el partido o movimiento político que surja de las FARC o la coalición de la cual haga parte, podrían tener un valor mayor que los emitidos por el resto de los ciudadanos a favor de cualquier otro partidos o movimientos político.
  - e. Adicionalmente, el régimen privilegiado del que gozaría el partido o movimiento político que surja de las FARC constituye una ventaja para este y una desventaja para todos los demás ciudadanos a la hora de ejercer su derecho a “constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas” (artículo 40 de la Constitución Nacional), pues para tales efectos estarían sujetos a las condiciones y requisitos, más gravosos, del régimen ordinario.
5. En síntesis, el régimen contemplado por el Acto Legislativo 3 de 2017, que excede tanto la necesidad como la proporcionalidad relativas al fin último al que debe estar orientado el proceso de incorporación política de las FARC, pone en entredicho los siguientes principios, algunos de ellos esenciales del orden constitucional, y por lo tanto insustituibles en ejercicio del poder de reforma constitucional:
- a. El principio, desarrollado por la propia Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, según el cual no puede bajo la apariencia de una reforma constitucional introducirse una determinación jurídica singular en el ordenamiento superior.

- b. El principio de responsabilidad, con arreglo al cual los ciudadanos pueden exigir a sus representantes, a través de distintos mecanismos y de manera tanto oportuna como eficaz, responsabilidad por sus decisiones, acciones y conductas.
  - c. El derecho de las víctimas a la reparación efectiva.
  - d. El principio de neutralidad, que debe asegurar condiciones equitativas de acceso a la competencia y la actividad política, de suerte tal que el sistema político no acabe sirviendo —por diseño o por funcionamiento— para favorecer o penalizar algún grupo particular de ciudadanos.
  - e. El principio de igualdad de trato aplicable a los partidos y movimientos políticos.
  - f. El principio de igualdad de voto de los ciudadanos.
  - g. El principio de representación equitativa de los intereses legítimos de todos los ciudadanos en las distintas instancias de toma de decisiones —en este caso, el Congreso de la República—, sin privilegios ni exclusiones, en el marco del pluralismo propio de la democracia.
6. Por último, el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga quisiera sugerir respetuosamente a la H. Corte Constitucional que tenga en cuenta que las disposiciones relativas a la incorporación política de las FARC contenidas en el Acto Legislativo 3 de 2017 no deben ser leídas al margen del marco que se configura con otras disposiciones, entre ellas el Decreto Ley 899 del 29 de mayo de 2017 “Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP”, y que contempla, entre otras cosas, la creación de una organización especial de economía solidaria, en cuya constitución y funcionamiento están llamados a intervenir las FARC-EP y más adelante, por vía directa o indirecta, el partido o movimiento político que surja del tránsito de esa organización a la vida civil. Otra peculiaridad, esta de origen legal, que no aplica para ningún otro partido o movimiento político.