



Procedimiento legislativo especial “fast track” vs principio constitucional de democracia deliberativa

Special legislative procedure "fast track"
vs constitutional principle of deliberative democracy

Yonatan Ariel Burgos Rojas

*Abogado de la Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo – UNICIENCIA - Sede Bucaramanga,
estudiante en la especialización en Derecho Constitucional de la Universidad Libre-Seccional Socorro.*

Correo: yonabur@hotmail.com

José Luis Moreno Sánchez

*Abogado de la Fundación Universitaria de San Gil – UNISANGIL, sede San Gil,
estudiante en la especialización en Derecho Constitucional de la Universidad Libre-Seccional Socorro.*

Correo: joseluismorenosanchez@hotmail.com

Resumen.

El procedimiento legislativo especial para la paz “Fast Track” fue contemplado en el acto legislativo 1 del 2016, con ocasión de las negociaciones de paz entre el gobierno nacional en cabeza del expresidente Juan Manuel Santos Calderón y el grupo subversivo “Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia”, con el fin de dar una vía de mayor celeridad, seguridad y transitoriedad para aprobar leyes y reformas constitucionales necesarias que permitieran implementar jurídicamente dicho acuerdo.

Este procedimiento, en la práctica reducía el número de debates que en el Congreso se requieren para la aprobación de las leyes o reformas, pasando entonces de ocho a tres debates, su segunda pretensión fue la de eliminar temporalmente la obligatoriedad de votar en bloque; Es entonces cuando ataña el interrogante sobre la contradicción que

Abstract.

The special legislative procedure for peace "Fast Track" was contemplated in Legislative Act 1 of 2016, on the occasion of the peace negotiations between the national government headed by former President Juan Manuel Santos Calderón and the subversive group "Revolutionary Armed Forces of Colombia", In order to provide a more expeditious, secure and transitory way to pass laws and constitutional reforms necessary to legally implement said agreement.

This procedure, in practice reduced the number of debates required in congress for the approval of laws or reforms, going then from eight to three debates. His second claim was to temporarily eliminate the obligation to vote en bloc; It is then that the question arises about the contradiction that this procedure could generate with the

este procedimiento podría generar con el "Principio de democracia deliberativa", en el entendido que en Colombia desde la década de 1980, se ha definido y resignificado por numerosos e influyentes actores políticos este concepto, este mismo surgió debido a la crisis del constitucionalismo clásico que era sustentada en concepciones agregativas de la democracia, mientras que la democracia deliberativa traía consigo un aire de credibilidad al someter a un exhaustivo control político y constitucional las leyes por aprobar.

Palabra Clave: Vía rápida y/o Fast Track, democracia deliberativa, control constitucional, negociaciones de paz.

"Principle of deliberative democracy", in the understanding that in Colombia since the 1980s this concept, this concept, has been defined and resignified by numerous influential political actors. It itself arose due to the crisis of classical constitutionalism that was supported by aggregative conceptions of democracy, while deliberative democracy brought with it an air of credibility by subjecting the laws to be passed to exhaustive political and constitutional control.

Keyword: Fast Track, deliberative democracy, constitutional control, peace negotiations.

Introducción

El desarrollo de los Acuerdos de Paz de la Habana – Cuba, buscaba una transición hacia la paz en Colombia, lograr una reconciliación en la sociedad, superar los períodos de violencia y violación de Derechos Humanos. Para lograr este fin se definieron diferentes temas que debían ser desarrollados, siendo necesario flexibilizar la aplicación de los principios constitucionales y judiciales, modificar leyes existentes para crear una Justicia transicional que se adaptara a estas circunstancias excepcionales. Dentro de este marco nace el procedimiento legislativo especial denominado "Fast Track", un mecanismo excepcional y transitorio que modifica la forma de expedir las leyes en Colombia para permitir la implementación del acuerdo final de una forma rápida y que brindara seguridad jurídica.

El "Fast Track" surgió mediante el Acto Legislativo 01 del 07 de Julio de 2016 y se presentó como la salida jurídica para la implementación de los Acuerdos de Paz de la Habana, que representaban el resultado de las negociaciones llevadas a cabo entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC-. Este acuerdo se implementa como un procedimiento especial de características diferenciadoras, es un trámite excepcional, transitorio y preferente, que según se determina en el acuerdo,

tiene una vigencia de seis meses prorrogables por el mismo periodo, y con el cual otorga la función presidencial de expedir los decretos que se crean necesarios para su implementación y desarrollo normativo.

Sin embargo, la aprobación del mecanismo “Fast Track” generó posiciones enfrentadas, pues un sector de la sociedad consideraba la modificación hecha a la Constitución Política, no acorde con los mecanismos de reforma constitucional y que por tanto contrariaba los principios constitucionales, para el caso, el Principio de Democracia Deliberativa el cual propende por la participación ciudadana de manera libre e igualitaria, mediante la deliberación y el debate en la toma de decisiones políticas del país.

La realización del presente estudio tiene por fin conocer el desarrollo, ejecución y articulación del instituto jurídico denominado “Fast Track” en la legislación Colombiana, para determinar si los cambios generados se enmarcaron dentro de los mandatos constitucionales y legales o si por el contrario se presentó una vulneración del principio de democracia deliberativa.

Teniendo en cuenta lo anterior, surge la siguiente pregunta: si ¿La implementación del procedimiento legislativo especial “Fast Track” en el ordenamiento jurídico colombiano, genera una vulneración al principio constitucional de la democracia deliberativa? Para dar respuesta al problema de investigación en primer lugar, se describirá el Principio Constitucional de Democracia Deliberativa a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la doctrina, para luego exponer el procedimiento legislativo especial “fast Track”, enunciando su historia, antecedentes, elementos constitutivos y culminar contrastando el procedimiento legislativo especial “fast Track” con el Principio Constitucional de Democracia Deliberativa.

PRINCIPIO DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA EN COLOMBIA

La Constitución Política de 1991, introduce el pluralismo en todas sus formas, desarrolla libertades individuales y fija las pautas para el tránsito de una democracia representativa a una democracia participativa, otorgándoles a los ciudadanos herramientas para participar, decidir e incorporarse en la sociedad, mediante el ejercicio de los derechos políticos, dentro de un modelo de democracia participativo acorde a los sistemas democráticos globales (Higgins, 2013).

Este cambio constitucional permite avanzar de una democracia representativa que tiene como base la elección de representantes, a una democracia participativa que otorga más mecanismos de participación al ciudadano. Las diferencias entre estos modelos son señalados por la Corte Constitucional, mediante ponencia de la Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ (2004) donde se resalta que,

Mientras las elecciones son concebidas como una forma de escogencia de personas característica de la democracia representativa, los otros mecanismos como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, son inherentes a un modelo de democracia participativa donde incluso no siempre el ejercicio del derecho se materializa por medio del voto (Corte Constitucional, Sentencia C-041 de 2004).

El texto de esta norma superior, constituye el marco jurídico que define el modelo democrático participativo fijando al pueblo como poder supremo o soberano y, en consecuencia, el origen del poder público y por ello de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar mediante el principio de participación y deliberación, que tiene como consecuencia la potencialización del papel del ciudadano en los procesos de toma de decisiones y cumplimiento de las responsabilidades en su condición de miembro activo de la sociedad, debiendo tomar partido en todas las determinaciones que lo afecten (Corte Constitucional, T-121, 2017).

Sin embargo, el fin no era eliminar el modelo democrático representativo que se encontraba vigente en la democracia colombiana, la misión principal era modificarlo, volverlo eficiente, robustecerlo con la adopción de medidas correctivas mediante la aplicación de mecanismos de carácter participativo y deliberativo, integrando de esta forma el modelo de democracia representativa con el modelo de democracia participativa – deliberativa, eliminando sesgos y permitiendo un mayor grado de participación de los ciudadanos en la adopción de políticas públicas (Barreto & Manjarres, 2008).

De esta forma, se da inicio en Colombia al modelo de democracia participativa, otorgándole al pueblo el poder de decidir mediante la participación en los debates electorales ejerciendo los derechos políticos, fortaleciendo el principio deliberativo y la discusión pública entre ciudadanos iguales con libre razonamiento, participación sin exclusiones y el respeto por la libertad individual, teniendo como fundamento la razón antes que el poder, fijando al ciudadano como epicentro del Estado y permitiéndole participar mediante los procedimientos deliberativos en la toma de las decisiones políticas que lo afecten o beneficien (Barreto & Manjarres, 2008).

La jurisprudencia constitucional colombiana ha realizado el reconocimiento de que a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991, se fija el modelo de democracia participativa que va más allá de los espacios representativos y que promueve la realización de mecanismos deliberatorios e incluso de decisión más directas, pluralistas e igualitarios, el cual tiene como fundamento el principio de la deliberación por medio del cual se le otorga legitimidad a las decisiones que se adoptan, teniendo en cuenta que estas vienen precedidas de un proceso de deliberación en espacios concretos y efectivos (Corte Constitucional, T-350, 2014).

La deliberación pública en la democracia constitucional, permite que las decisiones colectivas que se adopten sean el producto de un debate político público en el cual participan los ciudadanos o sus representantes y no que sean decisiones tomadas por una mayoría, pero como producto de acuerdos privados, de negociaciones ocultas y de interesesu opiniones individuales alejadas de la discusión pública (Corte Constitucional, Sentencia C-668 de 2004).

La democracia participativa establece la deliberación como eje fundamental por medio del cual se desarrolla un proceso que permite la toma de decisiones consensuadas bajo el intercambio de razones y argumentos, que se exponen de manera libre e igualitaria y con procedimientos y resultados públicos para lograr un mayor bienestar y desarrollo. Bajo esta premisa se da el surgimiento de la concepción de democracia deliberativa, no como un modelo separado de la democracia participativa, sino como una fórmula democrática unimodal (Barreto & Manjarres, 2008).

El principio de democracia deliberativa fue concebido y articulado inicialmente por Joseph M. Bessette en 1980, con el pasar de los años fue introducido en diferentes países alrededor del mundo este concepto.

Este historiador y político estadounidense logró perfeccionar su teoría en 1994. Es entonces así, como diferentes y numerosos filósofos, polítólogos y estudiosos de la democracia contribuyeron a desarrollar y perfeccionar dicha teoría con el pasar de los años, entre los cuales encontramos personajes de la talla de, Amy Gutmann, James Fishkin, Dennis Thompson, Seyla Benhabib, José Luis Martí, Jürgen Habermas, Jon Elster, Joshua Cohen, John S. Dryzek, Carlos Santiago Nino (Velasco, 2009).

El concepto de democracia deliberativa en la actualidad designa un modelo normativo –un ideal regulativo– que busca coordinar la noción de democracia representativa al uso mediante la adopción de un procedimiento colectivo de toma de decisiones políticas que incluya la participación activa de todos los potencialmente afectados por tales decisiones, y que estaría basado en el principio de la deliberación, que implica la argumentación y discusión pública de las diversas propuestas (Velasco, 2009, p.75).

Dentro del contexto colombiano, la democracia deliberativa ha sido definida como el modelo por medio del cual se conforman voluntades mediante el dialogo, la discusión ydeliberación colectiva. La Corte Constitucional mediante la sentencia C-105 de 2013, refirió:

La denominada democracia deliberativa afirma que no solo debe tener en cuenta el querer y el interés general expresado mediante el sufragio, sino, fundamentalmente, la deliberación colectiva que antecede a dicha expresión, y, muy especialmente, los procedimientos que canalizan la discusión y el debate público. No es el voto en sí mismo lo que le confiere valor a la organización política, sino la forma en que se conforma la voluntad, a través del diálogo y la discusión colectiva (Corte Constitucional C-105, 2013).

La democracia participativa establece la deliberación como eje fundamental por medio del cual se desarrolla un proceso que permite la toma de decisiones consensuadas bajo el intercambio de razones y argumentos, que se exponen de manera libre e igualitaria y con procedimientos y resultados públicos para lograr un mayor bienestar y desarrollo. Bajo esta premisa se da el surgimiento de la concepción de democracia deliberativa, no como un modelo separado de la democracia participativa, sino como una fórmula democrática unimodal (Barreto & Manjarres, 2008).

El principio de democracia deliberativa fue concebido y articulado inicialmente por Joseph M. Bessette en 1980, con el pasar de los años fue introducido en diferentes países alrededor del mundo este concepto.

Este historiador y político estadounidense logró perfeccionar su teoría en 1994. Es entonces así, como diferentes y numerosos filósofos, polítólogos y estudiosos de la democracia contribuyeron a desarrollar y perfeccionar dicha teoría con el pasar de los años, entre los cuales encontramos personajes de la talla de, Amy Gutmann, James Fishkin, Dennis Thompson, Seyla Benhabib, José Luis Martí, Jürgen Habermas, Jon Elster, Joshua Cohen, John S. Dryzek, Carlos Santiago Nino (Velasco, 2009).

El concepto de democracia deliberativa en la actualidad designa un modelo normativo –un ideal regulativo– que busca coordinar la noción de democracia representativa al uso mediante la adopción de un procedimiento colectivo de toma de decisiones políticas que incluya la participación activa de todos los potencialmente afectados por tales decisiones, y que estaría basado en el principio de la deliberación, que implica la argumentación y discusión pública de las diversas propuestas (Velasco, 2009, p.75).

Dentro del contexto colombiano, la democracia deliberativa ha sido definida como el modelo por medio del cual se conforman voluntades mediante el dialogo, la discusión y deliberación colectiva. La Corte Constitucional mediante la sentencia C-105 de 2013, refirió:

La denominada democracia deliberativa afirma que no solo debe tener en cuenta el querer y el interés general expresado mediante el sufragio, sino, fundamentalmente, la deliberación colectiva que antecede a dicha expresión, y, muy especialmente, los procedimientos que canalizan la discusión y el debate público. No es el voto en sí mismo lo que le confiere valor a la organización política, sino la forma en que se conforma la voluntad, a través del diálogo y la discusión colectiva (Corte Constitucional C-105, 2013).

En Colombia, esta acepción ha tenido a lo largo de los años diferentes adeptos que han buscado dar un sentido de seguridad legislativa, al implementar dicho principio en el organigrama legal del estado, como fue mencionado, en la década de los años ochenta se dieron fuertes debates entre los doctrinantes, juristas y legisladores sobre este concepto que se fundamenta en la búsqueda de la legitimidad democrática y pretende que las normas, medidas políticas e incluso las instituciones se justifiquen mediante un proceso deliberativo;

y es que antes de la democracia deliberativa estuvimos por años sometidos al constitucionalismo clásico que finalmente era un concepto agregativo, con lo cual se consideraba ilegítimo e irregular, en nuestro sistema como en la mayoría de las democracias a nivel mundial fue introducido este concepto que aunque no se ha perfeccionado en su implementación, si trajo consigo y de la mano de diferentes estudiosos, postulados ajustados a la ley y que buscan un fin loable.

Entre los principales postores de este concepto se encuentran juristas como Gutmann y Thompson, quienes dieron un marco conceptual basado en cuatro características fundamentales:

1) implica un proceso de mutuo intercambio de razones, en el que los deliberantes buscan alcanzar justos términos de cooperación social; 2) las razones que se esgriman en dicho proceso deben ser públicamente accesibles a todos los afectados por la medida en cuestión; 3) dicho proceso deliberativo debe tener por fin producir una medida política vinculante para todos los ciudadanos durante un determinado período de tiempo; y 4) las medidas políticas y principios utilizados durante el proceso deliberativo son moral y políticamente provisionales (Gutmann y Thompson, 2004, pp. 3-6).

Es también así, como esta idea trae a colación diferentes principios como el principio normativo de inclusividad, paridad, traslación y capacidad, entregando así al acervo normativo un aire de garantía constitucional, protección de derechos y control de deberes.

Analizados estos postulados, podríamos decir que la ya mencionada “Democracia Participativa”, es la legitimidad de la democracia estriba en la capacidad o la oportunidad que tienen los sujetos de las decisiones colectivas de participar en deliberaciones efectivas; las exigencias tienen que justificarse de modo que la gente, reflexionando sobre ellas, pueda aceptarlas.

A lo cual se añade un elemento clave, y es la convicción de que las preferencias de los individuos o de los grupos pueden transformarse a lo largo del proceso de deliberación, en el que las gentes emplean la persuasión, más que la manipulación o la coerción (Dryzek, 2000, p. 1).

De lo anterior, se concluye que su objetivo principal no es otro que el de complementar la democracia representativa, logrando entonces una participación activa de todos los actores que han sido elegidos por la ciudadanía, en circunstancias de tiempo, modo y lugar, que den cabida al análisis profundo de las leyes a aprobar y las consecuencias que estas pueden traer sobre la comunidad en general.

PROCEDIMIENTO DE FAST TRACK Y/O “VÍA RÁPIDA”

Lo que sin duda se considera un hecho histórico para Colombia, como lo es el proceso de

Paz adelantado entre el Gobierno y la Guerrilla de las FARC, trajo consigo un cambio en la normatividad que generó posiciones encontradas, tanto en la sociedad como en el interior del máximo órgano legislativo. Se trataba del establecimiento transitorio de un novedoso procedimiento legislativo especial conocido como “fast track”, expresión proveniente del idioma inglés, que traducida al idioma español significa “vía rápida o tránsito rápido”. Es una figura jurídica que surge en el ordenamiento jurídico colombiano para la implementación de los acuerdos de Paz de la Habana, por medio del cual se permitió el trámite de proyectos de ley y actos legislativos a través de un procedimiento diferente al establecido y así mismo otorga facultades especiales al presidente de la República.

El Congreso de la República tiene como una de sus principales funciones la reforma constitucional a través de los actos legislativos y la emisión de leyes, es así que mediante acto legislativo 01 del 07 de julio del 2016, esta entidad expidió una modificación a la Constitución Política de 1991, fijando entonces procedimientos, instrumentos y marcos jurídicos para la implementación de los acuerdos finales del proceso de paz sostenido con las FARC, finalmente se busca que las leyes y reformas se aprueben de manera más ágil para dar seguridad a los actores del acuerdo. En consecuencia, el Fast Track es un procedimiento legislativo extra rápido, distinto al procedimiento ordinario para el trámite de Leyes y Actos de Reforma de la Constitución establecidos en la normatividad Colombiana, en razón a que disminuye los términos y reduce a la mitad el número de debates, haciendo sesiones conjuntas en las Plenarias y las comisiones de cada Cámara del Congreso (Acto Legislativo 01 de 2017).

Se debe advertir que el 26 de agosto de 2012, se hicieron públicos los resultados de los acercamientos exploratorios celebrados entre delegados del Gobierno Nacional y del grupo guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en procura de hallar una salida negociada al conflicto Colombiano. El resultado fue un acuerdo general como punto de partida para el inicio de conversaciones, establecido sobre una agenda de Seis puntos, uno de ellos relacionado con la implementación y verificación del acuerdo final (Alto Comisionado para la Paz, Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 2012).

Luego de Cuatro años de negociaciones de paz en La Habana, el gobierno y las FARC alcanzaron un acuerdo final, conocido como acuerdo de la Habana, contenido en un documento de fecha 24 de agosto de 2016, en el cual se reitera y desarrolla lo acordado en cuanto a la implementación normativa del resultado de la negociación. En ese sentido, el punto seis, referente a la implementación y verificación del acuerdo señaló: “Para ello a través del procedimiento legislativo especial para la paz previsto en el acto legislativo 01 de 2016, se tramitarán las reformas constitucionales o legales necesarias para que el PlanPlurianual de Inversiones sea incorporado al Plan Nacional de Desarrollo de la respectiva vigencia. En el mismo sentido se harán los ajustes necesarios al Plan Nacional de Desarrollo Vigente” (Alto Comisionado para la Paz, Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 2012).

Sin embargo, el procedimiento legislativo especial, tenía condicionada su entrada en vigencia a un procedimiento de refrendación popular que diera legitimidad al acuerdo final logrado. Y fue el plebiscito el mecanismo escogido por el gobierno nacional para someter el acuerdo de paz a la aprobación del pueblo, conforme a las normas y reglas que le otorgaban atribuciones al gobierno para realizar esta convocatoria (Ley 1806, 2016).

La decisión del gobierno de someter el acuerdo a la aprobación popular mediante el plebiscito tenía varios efectos, principalmente era darle legitimidad democrática a lo acordado, lograr la estabilidad temporal del Acuerdo Final y garantizar el cumplimiento de lo acordado. Por lo anterior, mediante el Decreto 01391 del 30 de agosto de 2016, se fijó el día 02 de octubre de 2016, como fecha para la realización del plebiscito aprobatorio del acuerdo de paz firmado entre la guerrilla de las FARC y el Gobierno Nacional.

Para hacer efectiva la refrendación de los acuerdos, se debían cumplir dos condiciones, la primera que la cantidad de votos por el Sí alcanzara una cantidad mayor al 13% del censo electoral vigente para la fecha y la segunda que la cantidad de votos depositados por el Sí, debía superar la cantidad de votos depositada por el No. (Ley 1806, 2016). La segunda condición no se cumplió, pues la opción del No obtuvo mayor de votación, con el 50.21 % de los votos válidos, contra 49.78 % de votos en favor del Sí.

Los resultados inesperados del Plebiscito llevaron al Presidente de la República a declarar la apertura del Diálogo Nacional por la Paz, denominación dada al inicio de conversaciones entre el equipo negociador del gobierno y los delegados de los movimientos políticos y otros sectores y organizaciones sociales promotores del No, para recibir de estos los reparos y observaciones al acuerdo de La Habana, para luego trasladar estos y estas a la mesa de negociaciones en Cuba, negociarlas con los voceros de las FARC, y lograr un nuevo acuerdo que recogiera todas las posturas. Asimismo, es factible determinar que esta iniciativa gubernamental empezó como todas, en un proyecto de ley, con 4 columnas principales, como el trámite preferencial en el Congreso, la reducción de la aprobación a solo dos debates, uno en las comisiones conjuntas de senado y cámara y otro en la plenaria de la corporación correspondiente, aun así se respetarían para la aprobación según correspondiera al tipo de ley en cuestión, fuese Estatutaria, Orgánica, Marco u Ordinaria, por ultimo estas leyes tendrían un control automático, único y posterior de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, exceptuando las Leyes Estatutarias que tendrían control previo.

El acto Legislativo 1 de 2016, Diario Oficial No. 49.927 de 7 de julio de 2016, “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, presentaba características especiales así:

- i) Los proyectos de ley y acto legislativo que se tramiten bajo esta norma, son de iniciativa exclusiva del gobierno nacional. ii) Tienen trámite preferencial sobre los demás proyectos, iii) El primer debate

de los proyectos se realiza en sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales de las cámaras, iv) El trámite de los actos legislativos se realiza en una sola vuelta de cuatro debates, v) La aprobación de los actos legislativos requieren de mayoría absoluta, vi) Los proyectos de Ley y acto legislativo tendrán control de constitucionalidad automático, único y posterior a su entrada en vigencia y solo se hará por vicios de procedimiento en la formación (Acto legislativo 1, 2016).

Sin el mencionado procedimiento de Fast Track, las leyes y reformas constitucionales necesarias para poner en marcha los acápite propuestos en el acuerdo de paz deberían haber cursado por la justicia ordinaria un camino largo, tortuoso y por demás engoroso; entre los puntos más críticos desde la óptica del grupo armado estaba los meses que tardaría la ley de amnistía para un grupo que solo tenía 180 días para dejar las armas, mientras que con el Fast Track esta ley fue aprobada en menos de cinco meses. Aludiendo al carácter subjetivo se debe dar por sentado que, de no haber implementado este acto legislativo, el acuerdo final de las negociaciones de la Habana no hubiese llegado a un feliz término, toda vez que las garantías no estarían dadas para que el grupo alzado en armas aceptara las condiciones plasmadas, esto por supuesto no hace opinión o favorabilidad sobre la implementación o no de los acuerdos, es meramente ilustrativa sobre el beneficio del Fast Track para el proceso de paz.

CONTRASTE ENTRE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL “FAST TRACK” Y EL PRINCIPIO DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Sea lo primero advertir que, que el principio de la democracia deliberativa se desarrolla en la democracia colombiana bajo un fundamento constitucional y legal, siendo definido como un modelo democrático que permite al ciudadano participar mediante la deliberación en las decisiones políticas que lo afecten o beneficien, es decir que tiene como fin permitir que la toma de decisiones sea el producto de amplios espacios de diálogo y debate, que cuenten con la participación de la comunidad en general y no de un grupo exclusivo de personas, de forma que la deliberación colectiva sea pilar fundamental en la formación de voluntades en búsqueda del bienestar general.

La toma de decisiones en la democracia colombiana tiene el principio de la deliberación como un elemento esencial que le da legitimidad y el escenario establecido constitucionalmente para la deliberación legislativa es el Congreso de la República; los miembros de esta corporación como depositarios de la confianza ciudadana y representantes del pueblo, tienen el deber y el derecho de participar en las deliberaciones y exponer las razones de la votación en uno u otro sentido dentro de las normas legislativas que afectan a los colombianos, legislando con responsabilidad, actuando en justicia y bajo la primacía del bien común.

En el procedimiento legislativo colombiano, un acto legislativo o una ley no son legítimos por el solo hecho de ser votadas, gran parte de esta legitimidad se la otorga el debate, la deliberación previa que se dio sobre el tema que va a ingresar al ordenamiento jurídico colombiano. El principio de democracia deliberativa sugiere que las decisiones no son legítimas por tener una votación mayoritaria, sino por haber sido objeto de una deliberación y justificación pública. Así lo señala el magistrado Rodrigo Uprimny: La democracia no consiste únicamente en la conversión de las preferencias privadas en decisiones mayoritarias, por un simple proceso de agregación de las preferencias personales, por cuanto la deliberación y justificación pública de las decisiones legislativas es un elemento esencial de la legitimidad democrática (Corte Constitucional, C-668, 2004).

Es así, como el procedimiento legislativo en Colombia se encuentra regido por un marco Constitucional y Legal, que establece que el Congreso de la República es el órgano encargado de hacer las leyes y que como poder legislativo tiene el deber de votar y aprobar las leyes, pero previamente se debe dar la deliberación, para lo cual debe reunirse de manera ordinaria y por iniciativa propia, para cumplir su labor legislativa, la cual se desarrolla a través de sesiones, donde una sesión se define como “tiempo dedicado por un cuerpo colegiado, previa convocatoria de sus miembros, al examen, discusión y resolución de las cuestiones propias de su competencia, en forma pre establecida en sus estatutos” (Leal, 2013, p.358).

Después de ser aprobada y puesta en marcha la iniciativa del Fast Track por el Congreso, fueron muchas las inconformidades las que salieron a la luz, algunas que incluso llegaron a la corte constitucional, una de ellas fue la sentencia C-699 del 2016, que en su acápite guardaba la intención de constituir como inconstitucional el procedimiento aprobado y los artículos 1 y 2, la respuesta de la Corte frente a esta pretensión fue,

el Acto Legislativo 1 de 2016 ciertamente adiciona un mecanismo de reforma constitucional al grupo de los inicialmente previstos en la Constitución de 1991, pero el diseño original en esta materia no es intangible. No es entonces cierto que haya una supuesta intangibilidad de los procedimientos para la producción de normas constitucionales. El Congreso por medio de actos legislativos no solo puede modificar las previsiones que establecen mecanismos de enmienda constitucional, sino que de hecho puede además graduar el estándar de dificultad para el cambio originalmente previsto en la Constitución 1991, y puede entonces reducirlo, siempre que no sustituya la Constitución. Por lo anterior, la primera parte del cargo, según la cual las cláusulas originales de enmiendas son inmodificables, no está llamada a prosperar. La Corte debe entonces resolver si en este caso se produjo una sustitución total o parcial de la Carta Política (Corte Constitucional, C-699, 2016).

Es entonces cuando la Corte en dicha sentencia es vehemente al indicar la exequibilidad de los artículos 1 y dos del acto legislativo 01 de 2016 y asegurar entonces la implementación y desarrollo normativo del acuerdo final de paz.

Entre otros encontramos está la sentencia C-322 del 2017, cuando dio un segundo concepto, llegando entonces a la siguiente conclusión, la votación en bloque de los proyectos tramitados por la vía del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz no desnaturaliza el ejercicio de la función legislativa ni sustituye eje fundamental alguno de la Constitución de 1991. Los avales gubernamentales y la votación en bloque no son procedimientos ajenos a la función legislativa diseñada originalmente por el constituyente de 1991. Es más, en el cuerpo de la providencia objeto de salvamento se argumenta un supuesto “vaciamiento” de las competencias del Congreso; razonamiento que no tiene asidero alguno, toda vez que esta rama del poder público continúa sesionando y, por ende, cumpliendo sus funciones constitucionales en plena libertad de configuración legislativa (Corte Constitucional, C-322, 2017).

Si bien se dijo que el principio de democracia deliberativa en Colombia está vigente y es constitucionalmente protegido, se encontró también que la misma Corte Constitucional en su inmensa sabiduría da un panorama más práctico de las diferencias entre el Fast Track y este principio, toda vez que el mecanismo Fast Track es de carácter temporal y no permanente, como lo es el principio de la democracia deliberativa, también notamos que no se omite ninguno de los controles establecidos constitucionalmente, solo se está reduciendo las cantidades de los mismos, es por esto que no se da entonces el aparente choque entre estos dos conceptos, ya que si bien son menos los controles establecidos, aun así se garantiza el principio de deliberación y control que establece la ley. El principio de la democracia deliberativa se encuentra establecido en el modelo de democrático colombiano, con fundamento constitucional y legal, tiene por fin permitir que las decisiones colectivas que se adopten sean el producto de un debate político público en el cual participan los ciudadanos o sus representantes y no que sean decisiones tomadas por una mayoría pero siendo el producto de acuerdos privados, de negociaciones ocultas y de intereses u opiniones individuales alejadas de la discusión pública.

Deliberación esta que se da en el Congreso de la Republica, donde los congresistas en representación de los ciudadanos cumplen con sus deberes y ejercitan sus derechos al participar en cada uno de los debates establecidos dentro del trámite de los proyectos de ley u actos legislativos.

Por su parte, el procedimiento legislativo especial denominado “Fast Track”, presenta características especiales y consiste en una forma de acortar los tiempos para el trámite legislativo de las reformas constitucionales y de las leyes, ya que mediante el procedimiento ordinario, las leyes ordinarias necesitan de cuatro debates para ser aprobadas, pero al sesionar en forma conjunta las comisiones, como se estableció, se eliminan dos debates, permitiendo que las leyes sean aprobadas rápidamente, pero limitando el nivel de deliberación. Igual circunstancia se presenta para las reformas constitucionales, las cuales pasan de ocho debates, 4 en Cámara de representantes y 4 en el Senado, a dos debates en cada una de las cámaras, debido a que las comisiones primeras de cada una, encargadas de los cambios constitucionales, sesionan conjuntamente.

Conclusiones

Realizadas las investigaciones y lecturas de datos correspondientes, se puede dilucidar la obtención de dos conceptos el primero y protegido por nuestra Constitución es el de “Democracia Deliberativa”. Este concepto finalmente tiene una única finalidad y es la de dejar de lado el carácter impositivo de los legisladores y dar un aire deliberativo obteniendo así la capacidad de llevar una ley o proyecto de ley, a un obligado análisis de los datos que estas contienen. De esta manera se garantiza que los electos para la representación de la ciudadanía (que para el caso sería el Congreso de la República) puedan verificar de fondo las fortalezas y falencias que estas puedan traer a sus regiones. Por otra parte, está el “Fast Track” que se crea con la premisa de dar celeridad a la aprobación de los proyectos y reformas de ley, que traía consigo el acuerdo de paz de la Habana, de esta manera se garantizaría a los actores que cada uno de los puntos del acuerdo serían puesto en marcha de manera rápida y eficaz, pero sacrificaría entonces gran parte de los debates en el Congreso.

Asimismo, contrastados entonces los conceptos estudiados, se puede determinar que si bien se reducen la cantidad de debates requeridos para la aprobación de las leyes, es claro que aún permanece en vigor el concepto de la democracia deliberativa, toda vez que no se omiten los debates establecidos en el Congreso, ni el control constitucional, ni la sanción presidencial, solo se reduce la cantidad de debates y acelera un procedimiento que en conceptos propios de la Corte Constitucional, la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos y diferentes organismos internacionales, era necesaria e imperativa para el país.

Aun cuando la Corte Constitucional indicó en el 2017, que la elaboración de actos legislativos y de normas, se desnaturaliza y se hace irreconocible, si la capacidad de las comisiones del Senado y la Cámara, para realizar modificaciones a los proyectos de ley presentados por el Gobierno Nacional, se sujeta al aval previo del Ejecutivo y si las comisiones, como las plenarias, solo pueden tomar la decisión sobre cada proyecto, de forma íntegra, en una sola votación; siguió manteniendo vivo el procedimiento de Fast Track al considerar una vez más que este no contravienen a la Constitución o los principios legales que atañen al país. En ese comunicado, se realizó modificaciones normativas y circunstanciales a la implementación de algunas leyes póstumas a esta fecha, toda vez que también consideró que lo ya aprobado como la amnistía o la justicia especial para la paz, no entrarían en estas modificaciones; dando entonces a este acápite un valor de irretroactividad.

Como colofón de lo expuesto, consideramos que resultaría injusto desconocer que el Procedimiento Legislativo Especial “Fast Track”, adoptado mediante el acto legislativo 01 del 07 de julio de 2016, perseguía un fin loable cual era facilitar la implementación del acuerdo final de paz, alcanzado entre el gobierno nacional y el grupo guerrillero Fuerzas Armadas

Revolucionarias de Colombia (FARC), lo que resultaba un argumento válido, entendido como una justificante para la expedición de dicho mecanismo. Sin embargo, del contraste realizado entre el nuevo procedimiento legislativo y el principio democrático, surgieron pugnas en cada extremo, que hacían improcedente su coexistencia. Al final, en una decisión soportada más en el sistema de mayorías que se impone en el Congreso, donde el debate y el argumento se tornan irrelevantes, el principio de la democracia deliberativa cedió su valor e importancia, y en su lugar se estableció un mecanismo de producción normativa transitorio que relegó el procedimiento legislativo ordinario establecido en la Constitución y en la ley, desconoció décadas de evolución democrática y cercenó casi en su totalidad el componente debate-deliberación inherente al proceso de formación legal, pues referirse al asunto como una reducción de los debates no resulta más que un eufemismo ante la evidencia de la realidad.

Finalmente, de lo expuesto, los dos conceptos no solo se contradicen, sino que además podrían afectar la intención de los juristas y el legislador de dar control y vigilancia a los proyectos de ley, al implementar un procedimiento extraordinario, diferente o atípico, que a todas luces vulnera el principio de democracia deliberativa.

6. Referencias Bibliográficas

Acto Legislativo 01 de 2016, Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Congreso de la Republica).

Acto Legislativo 01 de 2017, Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones (El Congreso de Colombia). Obtenido de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B02001%20DE%204%20ABRIL%20DE%202017.pdf>

Alto Comisionado para la Paz, Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. (26 de Agosto de 2012). Obtenido de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/acuerdo-general/Paginas/inicio.aspx>

Asamblea Nacional Constituyente (1991). Constitución Política de Colombia. Gaceta del Senado. ISSN [1657-6241 (En linea)].

- Barreto, E. J., & Manjarres, R. A. (2008). Democracia deliberativa y participativa en Colombia como herramienta del constituyente primario. Obtenido de <http://repositorio.cuc.edu.co/bitstream/handle/11323/4647/DEMOCRACIA%20DELIBERATIVA%20Y%20PARTICIPATIVA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Barrios, J. (2016 de Diciembre de 2016). El Heraldo, Todo lo que necesita saber del 'Fast Track' para aplicar acuerdo de paz. Obtenido de <https://www.elheraldo.co/politica/todo-lo-que-necesita-saber-del-fast-track-para-aplicar-acuerdo-de-paz-308484>
- Bobbio, N. (1986). El futuro de la Democracia. México: Fondo de Cultura Económica. Obtenido de http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/17%20-%20Bobbio%20%5BLibro%20completo%5D_pp%2012_pp%2049.pdf
- Caballero, A. (2017). Historia de Colombia y sus oligarquías. Bogotá: Biblioteca Universidad Nacional.
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto Radicado: 11001030600020170019400, C.P: Oscar Darío Amaya Navas, 27 de noviembre de 2017.
- Corte Constitucional (1995), Sentencia C-585, Proceso D-961, M.P: Hernando Herrera Vergara.
- Corte Constitucional (2001), Sentencia C-1287, Expediente D-3549, M.P: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Corte Constitucional (2004), Sentencia C-041, Expediente D-4709, M.P: Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional (2016) Sentencia C-699. MP María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional (2017), Sentencia C-332, Expediente D-11.653, M.P: Antonio José Lizarazo Ocampo. Corte Constitucional (2018), Sentencia C-080, Expediente RPZ-010, M.P: Antonio José Lizarazo Ocampo
- Durando, G. A., Marín, M. S., & Valencia, J. (marzo de 2018). Revista estudios de derecho Universidad de Antioquia, Línea jurisprudencial de la democracia deliberativa en la Corte Constitucional Colombiana. Recuperado de <https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/red/article/view/334030/20790008>

- Higgins, C. A. (17 de abril de 2013). Revista Amauta - Universidad del Atlántico - Barranquilla, La democracia participativa a partir de la Constitución de 1991. Recuperado de <http://investigaciones.uniatlantico.edu.co/revistas/index.php/Amauta/article/view/945>
- Leal Pérez, H. (2013). Diccionario Jurídico. En H. L. Pérez, Diccionario Jurídico. Bogotá: Leyer.
- Moreira, A., Forero, M., & Parada, A. M. (2015). Dossier proceso de paz en Colombia. Obtenido de [https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/\(language\)/esl-ES](https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/(language)/esl-ES)
- Turriago, D. (2016). revistas.lasalle.edu.co. Obtenido de Los procesos de paz en Colombia, camino ¿a la reconciliación?: Recuperado de <https://revistas.lasalle.edu.co/index.php/ap/article/view/3827/3079>
- Valencia, A. (1999). Revista Semana, Marquetalia 35 años después. Obtenido de <https://www.semana.com/especiales/articulo/marquetalia-35-anos-despues-seccion-especiales-edicion-891-jun-28-1999/39734>
- Velasco, J. C. (2009). Confluencia XXI, revista de pensamiento político (México) Nro. 6 (2009), Democracia y deliberación publica. Obtenido de <http://digital.csic.es/bitstream/10261/23050/1/Democracia%20y%20deliberaci%C3%B3n%20p%C3%BAblica%20-%20CONFLUENCIA%20XXI%206%202009.pdf>
- Vieira, E. (2014). El TLC Colombia Estados Unidos: Una nueva relación para el siglo XXI. Bogotá: CESA