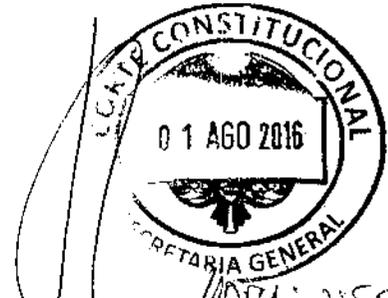


D-11601  
OKJesús Pérez González Rubio  
AbogadoHonorables Magistrados  
Corte Constitucional  
La Ciudad

Ref: A.L. No.1 de 2.016.

NOTA: 3:50 pm

El suscrito, Jesús Pérez González Rubio, con C.C. 9.055.747, con T.P. 9028 del C.S.J., de la manera más respetuosa acudo ante la H.Corte para pedirle que declare inconstitucional por el vicio de incompetencia del Congreso para sustituir la Constitución, las siguientes disposiciones contenidas en el Acto Legislativo No.1 de 2.016 *"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"*:

- 1) El literal f) exclusivamente en la parte que dice: *"Los actos legislativos serán tramitados en una sola vuelta de cuatro debates"*;
- 2) El artículo 2° en su inciso 1° que dice: *"Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltase al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera"*.
- 3) La parte final del a.1° que textualmente dice: *"Este procedimiento podrá ser prorrogado por un periodo adicional de hasta seis (6) meses mediante comunicación formal del Gobierno nacional ante el Congreso de la República"*.

Siguiendo la metodología diseñada por la H.Corte Constitucional para enjuiciar los Actos Legislativos bajo el cargo de vicio de incompetencia del Congreso para sustituir la Constitución, procederé, a manera de raciocinio, a señalar la Premisa Mayor, luego la Premisa Menor y finalmente la Premisa Síntesis o conclusión.

## PREMISA MAYOR

Los principios comprometidos por el A.L.No.1/16 en las normas impugnadas son el Estado Constitucional de Derecho, el Principio de Rigidez Constitucional, la supremacía de la Constitución, el control de constitucionalidad de las leyes, y el principio de separación de poderes.

Los ejes definitorios de la identidad de la Constitución de 1.991 son, entre otros, a) El Estado Constitucional de Derecho, en virtud del cual todas las normas consagratorias de Derechos tienen una jerarquía, un valor superior al de la ley. Es bien sabido cómo, bajo la Constitución de 1.886, su Título III denominado "DE LOS DERECHOS CIVILES Y GARANTÍAS SOCIALES", lo integraban normas que sólo tenían valor jurídico de ley conforme a su a.52 y al a.4° de la ley 57 de 1.887. Era el Estado Liberal de Derecho inspirado en la concepción francesa de la ley como expresión de la voluntad general.

Él fue superado en la Constitución de 1.991 por el Estado Constitucional de Derecho. Así, la Constitución en toda su integralidad es, como ella misma lo señala en su a.4°, norma de normas, ley de leyes, Carta Magna, Estatuto Superior. Es el texto que le da validez a todo el resto del ordenamiento jurídico. De ahí la Supremacía de la Constitución y de la Carta de Derechos sobre la ley. De ahí igualmente el control de constitucionalidad de las leyes. Para el tratadista y profesor universitario doctor Manuel Fernando Quinche Ramírez:

*"El artículo 4° [C.P] es la norma más importante de la Constitución Política de Colombia, siendo además la condición de posibilidad de aplicación normativa de toda la Constitución, del ejercicio del control constitucional, de la primacía de los derechos fundamentales, de la concreción del Estado social de derecho y de la vigencia del Estado constitucional democrático, es decir, del hecho de estar realmente regido por una Constitución y no simplemente por leyes o decretos". Y agrega:*

Jesús Pérez González-Rubio  
Abogado

*"La asunción sería de la supremacía constitucional, implica que la Constitución deje de ser tomada como un texto simplemente declarativo, ideológico, programático o de proclama, como lo pretendían los publicistas franceses y sus áulicos en América del Sur, para ser contemporáneamente, un texto normativo, aplicable de modo directo y exigible judicialmente"* (El control de constitucionalidad, segunda edición, editorial Ibáñez, 2.013, p. 37).

Y en cuanto la Supremacía de la Carta de Derechos sobre la ley, que caracteriza al Estado Constitucional de Derecho, vale la pena traer a cuento la siguiente consideración de Zagrebelsky:

*"El derecho constitucional europeo contemporáneo reconoce a los individuos un 'patrimonio de derechos' originario, independiente y **protegido frente a la ley**. En este punto se separa de la concepción revolucionaria francesa y se aproxima a la tradición constitucional norteamericana"*. (Gustavo Zagrebelsky, El derecho dúctil, Editorial Trotta, 2.009, p. 54). (Negrillas, mías).

Es la Carta de Derechos con valor jurídico superior al de la ley, la cual no puede de ninguna manera disponer de ellos o ponerlos en peligro.

La Supremacía de la Constitución sobre la ley es la condición indispensable para que haya control de constitucionalidad de las leyes.

Para esto es indispensable que la Constitución obedezca al Principio de Rigidez, que el **Principio de Rigidez** presida la reforma de la Constitución. Dicho principio lo exponen así los tratadistas españoles Luis López Guerra, Eduardo Espín, Joaquín García Morillo, Pablo Pérez Tremps y Miguel Satrústegui en su obra "Derecho Constitucional":

*"La Constitución [obviamente se refiere a la española] dedica el Título X (arts. 166-169) a regular dos distintos procedimientos de reforma. Ambos procedimientos son de carácter rígido, esto es, distintos y más complejos*

Jesús Pérez-González-Rubio  
Abogado

que el procedimiento legislativo ordinario. **La rigidez constitucional no es sino una forma de garantizar la supremacía de la Constitución.** En efecto, gracias a ella la norma superior no resulta modificada por cualquier ley posterior que la contradiga: La modificación de la Constitución deberá hacerse mediante el procedimiento específico de reforma, y cualquier ley ordinaria que contradiga la Constitución es una ley 'inconstitucional' que debe ser eliminada del ordenamiento jurídico. El procedimiento de reforma constitucional contemplado en el art. 167 puede calificarse como el procedimiento ordinario de reforma, mientras que el regulado en el art. 168, previsto para las reformas de más relevancia y que se caracteriza por su mayor complejidad y dificultad, puede calificarse por ello como un procedimiento agravado" (Volumen I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p.51) (Negrillas, mías).

Sobre el principio de rigidez se expresa así Gustavo Zagrebelsky:

*"Teniendo presentes los catálogos de derechos establecidos en Constituciones rígidas, es decir, protegidas contra el abuso del legislador, podemos distinguir una doble vertiente de la experiencia jurídica: la de la ley, que expresa los intereses, las intenciones, los programas de los grupos políticos mayoritarios, y la de los derechos inviolables, directamente atribuidos por la Constitución como 'patrimonio jurídico' de sus titulares, independientemente de la ley". (Ob.Cit. p. 51).* (Negrillas, mías)

Si las normas Constitucionales pueden ser reformadas mediante idéntico procedimiento al de reforma o expedición de una ley, habrá desaparecido la Supremacía de la Constitución y con ella el principio de control de constitucionalidad de las leyes. Es lo que implica el literal f) que impugno en esta demanda.

Habrá desaparecido igualmente el principio de participación política en cuanto se refiere a la posibilidad de que los ciudadanos puedan interponer

Jesús Pérez-González-Rubio  
Abogado

acciones públicas en defensa de la Constitución. Esto por sustracción de materia, pues teniendo igual valor jurídico la Constitución y la ley, habremos pasado del principio de rigidez constitucional al de **flexibilidad constitucional** que implica que la Constitución puede ser reformada por la ley que se expide con idéntico procedimiento e idéntico número de debates.

Lo constitucional es que las normas de la Carta para su expedición estén sujetas a un procedimiento más exigente, más dilatado en el tiempo, más lleno de requisitos, con más número de debates, todo ello encaminado a que haya más reflexión y ponderación, más serenidad y profundidad en los conceptos.

Los procedimientos de reforma constitucional son hoy una parte esencial de la identidad de la Constitución de 1.991 según la propia jurisprudencia de la H.Corte Constitucional. Deberá serlo en el futuro, a menos que en la sentencia que decida sobre esta demanda modifique su precedente. Ha dicho la H.Corte con toda razón:

*"En tercer lugar, es necesario examinar las reglas contenidas en los artículos 374 a 379 de la actual carta política, que regulan los **distintos procesos a partir de los cuales ella podrá ser reformada**, ya que como es sabido, la norma acusada tiene directa incidencia sobre uno de esos procesos, concretamente el trámite y aprobación de actos legislativos por parte del Congreso. En relación con este aspecto debe repararse en que, cualquiera que sea el sentido específico de las reglas que con este propósito hubiere establecido el autor de la Constitución original, ellas conforman una parte esencial de esa carta política, en cuanto tales reglas determinan la forma a través de la cual podrán ser modificados todos los demás contenidos del texto fundamental.*

*Para analizar este aspecto deben tenerse en cuenta algunos de los elementos propios y característicos de las constituciones contemporáneas, según lo explicado en el punto anterior. Así por ejemplo, además de su carácter escrito, los textos constitucionales se distinguen por la supremacía que de ellos se predica respecto de las demás normas, así como por su durabilidad o pretensión de estabilidad, al menos relativa, a través del*

Jesús Pérez-González-Rubio  
Abogado

tiempo. Estos dos aspectos se encuentran íntimamente ligados entre sí, pues en efecto, si se procura la prevalencia de unos determinados criterios fundamentales, es porque aquellos se consideran valiosos e incluso esenciales para la comunidad que se rige por ellos. Pero si la permanencia o no de esas reglas fuera algo casual o intrascendente, de modo que ellas cambiaran continuamente a través del tiempo, la lucha por su prevalencia sobre las demás normas carecería de sentido.

Ahora bien, se habla de estabilidad relativa, pues desde un punto de vista puramente fáctico, la posibilidad de cambio está siempre latente. Conscientes de esta eventualidad, los mismos autores de los textos constitucionales suelen prever mecanismos de carácter ordinario a través de los cuales deberán realizarse tales cambios, los cuales suelen requerir la realización de diligencias y formalidades comparativamente más exigentes que las aplicables para la reforma de las leyes. Sin embargo, como es evidente, siempre podrán existir circunstancias en las que el cambio constitucional tenga lugar en forma abrupta, por fuera de los cauces que habían sido previstos, situaciones que como quedó dicho, podrían significar la destrucción o supresión de la Constitución.

La doctrina del derecho constitucional comparado ha discutido activamente en décadas recientes sobre las particularidades propias de las reglas aplicables a la reforma o el cambio constitucional, usí como sobre la posibilidad de que tales reglas sean alteradas, mediante los trámites previstos en ellas mismas, como ha ocurrido en el presente caso.

En relación con el tema es especialmente conocido el ensayo del gran filósofo danés Alf Ross "Sobre la autorreferencia y un difícil problema de derecho constitucional"<sup>1</sup>, en el que se plantea la dificultad que existe para aceptar que estas reglas pueden ser alteradas por el mismo órgano que debe observarlas y siguiendo el procedimiento de reforma que ellas mismas prescriben, pues además de esas circunstancias, y al contrario de lo que ocurre con cualquier otra modificación, en este caso la reforma misma causa la desaparición de las normas que serían el fundamento jurídico de los nuevos preceptos superiores.

<sup>1</sup> Incluido en el texto "El concepto de validez y otros ensayos", publicado en 1969, el cual reúne cinco ensayos sobre temas de derecho constitucional publicados por Ross en idioma inglés.

*Jesús Pérez-González-Rubio*  
*Abogado*

Este problema, tratado en épocas más recientes por el profesor español Pedro de Vega<sup>2</sup>, ha llevado incluso a considerar que las reglas sobre la reforma constitucional no son susceptibles de cambio o reconsideración por los métodos propios de la reforma, pues como consecuencia de esas contradicciones y de la posibilidad de alterar por esta vía y de manera sustancial todo el texto superior, sería materia reservada al constituyente primario.

De la aplicación al caso colombiano de las anteriores reflexiones, sin duda pertinentes, resultaría como principal conclusión que las reglas de la reforma, si bien en principio abiertas a su reformulación (tanto como todas las demás normas que integran el texto superior), conformarían uno de aquellos elementos propios y esenciales de la identidad constitucional, que en tal medida no podrían ser libremente alteradas por el poder constituyente secundario, en nuestro caso el Congreso de la República, órgano que conforme a la tesis acogida por la Corte en recientes pronunciamientos, carecería de competencia para ello....

A partir de estas reflexiones se reitera entonces que las reglas sobre el cambio constitucional, cualquiera que sea su contenido, son un aspecto esencial y definitorio de la identidad del texto fundamental, pues a través de su alteración puede eventualmente variarse la totalidad de aquél. La mayor o menor dificultad que suponga el trámite del cambio constitucional, lo que la doctrina usualmente ha denominado el grado de rigidez o flexibilidad de una Constitución<sup>3</sup>, es una medida de la solidez de todas las demás instituciones superiores en ella contenidas, y en cuanto tal, es un elemento fundamental de aquélla...

Como es sabido... la Asamblea Constituyente de 1991 previó tres distintos mecanismos de reforma, lo que por sí solo reduce de manera importante el grado de rigidez del texto constitucional, que para entonces era percibido como excesivo e insoportable. Así, según resulta del actual artículo 374 superior, la Constitución puede ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente, o por el pueblo mediante referendo. Conforme al mismo texto constitucional, cada uno de estos mecanismos tiene sus propias reglas y exigencias procedimentales, frente a lo cual se ha señalado que representan un distinto y creciente grado de formalismo, siendo el acto

<sup>2</sup> En su ya citada obra sobre "La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente" (1985).

<sup>3</sup> Cfr. los mismos autores citados en la nota 28.

*Jesús Pérez González-Rubio*  
*-Abogado-*

*legislativo aprobado por el Congreso el comparativamente menos exigente y el acto de la Asamblea Constituyente el más, como también un distinto grado de participación directa por parte del pueblo, siendo la Asamblea Constituyente el que involucra mayor nivel de participación popular y el acto legislativo el que menos, ya que en realidad no existe participación directa, pues el pueblo obra en todo momento a través de los miembros del Congreso, a partir del carácter de representantes suyos que aquéllos tienen.*

*Así pues, el hecho mismo de que existan tres distintas opciones de reforma constitucional, junto con el grado de formalismo y participación ciudadana que es inherente a cada una de ellas, conforman un elemento esencial de la Constitución de 1991, en cuanto representan el parámetro de permanencia de sus instituciones y el balance específico entre continuidad y posibilidad de cambio del que ella fue dotada.*

*Pese a su carácter procedimental, que conforme a la clásica distinción entre aspectos sustanciales y procesales le conferiría una importancia sustancialmente menor, la calidad de elemento esencial que estas reglas resulta evidente e indubitable, en cuanto ellas determinan la solidez o no de los demás elementos que conforman el texto constitucional". (Sentencia C. 1056/2012)*

El otro principio comprometido, esta vez con la expedición del artículo 2º del Acto Legislativo No.1 de 2016 referente a las "Facultades presidenciales para la paz", es el de la separación de poderes y su complementario checks and balances, es decir, pesos y contrapesos, destinado a que el poder frene, limite al poder. De manera general, en nuestro tiempo, ya el Parlamento o Congreso no limita el poder del Ejecutivo pues los partidos políticos sirven de "correa de transmisión", para que la voluntad del Ejecutivo sea la misma del Congreso o Parlamento, pues aquel cuenta naturalmente con el apoyo de las mayorías de las Cámaras, aunque no siempre en los regímenes presidenciales como lo podemos constatar hoy día en los Estados Unidos y en el Perú. En Colombia los partidos de la coalición de Gobierno conducen a que la voluntad política y jurídica del Ejecutivo y del Congreso sea la misma. En estas condiciones no puede haber Congreso que frene el poder del Ejecutivo. Sólo nos queda la posibilidad de que la Rama Judicial frene el poder de las otras

Jesús Pérez González-Rubio  
Abogado

dos Ramas cuando ellas actúan de manera inconstitucional o ilegal. En el caso que nos ocupa la responsabilidad de la Corte Constitucional es muy grande.

Es esencial a la democracia la separación de poderes, como lo ha puesto de presente la H.Corte al señalar que es uno de los ejes definitorios de la identidad de la Constitución. Es que es, entre otras cosas, una manera de garantizar la libertad de los ciudadanos.

Primero John Locke y luego el Barón de Montesquieu elaboraron la teoría de que el poder del Estado debía dividirse en ramas de tal suerte que su debilitamiento redundara en autonomía de los ciudadanos. Se pasaba, desde el punto de vista teórico, de la monarquía absoluta caracterizada por máximas como la de que "La voluntad del rey es ley", o que "El Estado soy yo" a que la ley es creada por el Parlamento, el Congreso entre nosotros, y éste, representante, en un principio, de la nación, lo que podía conducir al voto censitario y efectivamente condujo a él, lo fue, a partir de la Constitución del 91, representante del pueblo, lo que inevitablemente conduce al sufragio universal: "Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo" ... reza el a.133 C.P.

La primera formulación del principio de separación de las ramas del poder público fue expresada de manera radical: Cada una de las ramas cumpliría sólo una función, pero toda esa función y sólo esa función. Esta concepción dio paso a una más práctica que es la que registra nuestra Constitución: El Congreso hace las leyes, ejerce control político sobre el gobierno y la sociedad, aprueba reformas constitucionales, pero también imparte justicia en ciertos casos excepcionales y administra su propio personal, su edificio, elabora su propio plan de desarrollo y ejecuta su propio presupuesto.

El Gobierno, a su turno, no sólo ejecuta la ley sino que la dicta a través de diversos instrumentos como son los decretos leyes, los decretos legislativos, los decretos ejecutivos que desarrollan las leyes cuadros, los decretos reglamentarios, etc. Y además administra justicia a través de las

Jesús Pérez González-Rubio  
Abogado

Superintendencias. A su turno la Rama Judicial tiene la posibilidad de presentar proyectos de ley, de enjuiciar los actos legislativos y aquellos con fuerza de ley del Gobierno y de los Congresistas, tiene autonomía administrativa y funcional, y se gobierna de manera independiente desde la Constitución de 1.991.

No obstante la separación de funciones, las distintas ramas del poder público deben colaborar, no en todo, sino sólo en la realización de los fines del Estado. No se trata de una colaboración con cualquier objetivo. Sólo pueden colaborar para la realización de los fines del Estado, que en nuestro ordenamiento jurídico están consagrados especialmente en el a.2° de la C.P.

Hermosamente dice Montesquieu sobre este tema:

*“La democracia y la aristocracia no son Estados libres por su naturaleza. La libertad política no se encuentra más que en los Estados moderados; ahora bien no siempre aparece en ellos, sino sólo cuando no se abusa del poder. Pero es una experiencia eterna, que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentre límites... Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder. Una constitución puede ser tal que nadie esté obligado a hacer las cosas no preceptuadas por la ley, y a no hacer las permitidas... Hay en cada Estado tres clases de poderes: ... Por el poder legislativo, el príncipe, o el magistrado, promulga leyes para cierto tiempo o para siempre, y enmienda o deroga las existentes. Por el segundo poder, dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares. Llamaremos a éste poder judicial, y al otro, simplemente, poder ejecutivo del Estado. La libertad política de un ciudadano depende de la tranquilidad de espíritu que nace de la opinión que tiene cada uno de su seguridad. Y para que exista la libertad es necesario que el Gobierno sea tal que ningún ciudadano pueda temer nada de otro.*

*Cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad porque se puede temer que el monarca o el Senado promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente.*

*Tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo. Si va unido al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.*

*Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: El de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares". (Montesquieu, Del Espíritu de las Leyes, editorial Tecnos S.A., Madrid, 1972, págs. 150 y 151, capítulos IV y parcialmente el VI).*

Sobre la separación de poderes ha dicho la H.Corte Constitucional:

*"Por su parte, la importancia del principio de **separación de poderes** deriva del hecho de que él representa la principal garantía de que el poder público, al ser fraccionado en varios titulares de comparable importancia, no derivará en tiranía contra los ciudadanos en cuyo beneficio se ha instituido. Se trata de un concepto que ha estado presente y ha sido relevante a través de la historia de las ideas políticas desde la época de los antiguos griegos, y que en tiempos de la Revolución Francesa fue magnificado al afirmar en el artículo XVI de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano que "Una sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes definida, no tiene Constitución." Más adelante, y especialmente por influencia de la experiencia de la Constitución de los Estados Unidos, este principio se ve fortalecido por la idea de un sistema de pesos y contrapesos, conforme al cual, no basta que existan varios titulares del poder público claramente diferenciados, sino que es necesario además que ellos se contralenen mutuamente mediante la existencia de poderes y facultades a partir de los cuales pueda prevenirse el desbordamiento de sus respectivas funciones.*

Dentro del anterior contexto es significativo el papel que la Constitución vigente asignó al **Congreso de la República**, único órgano que conforma la Rama Legislativa, dada nuestra condición de Estado unitario, y que por lo tanto está llamado a tener papel protagónico en la práctica del ya referido principio de separación de poderes. De otra parte, tal como ocurre en la gran mayoría de los sistemas constitucionales contemporáneos, en razón a su origen por elección directa, así como a la diversidad política, regional, étnica y de todo otro orden que es inherente a sus integrantes, el Congreso Nacional es el máximo órgano de representación popular (aunque no el único), a partir lo cual le han sido atribuidas las funciones de mayor trascendencia política y social dentro de la organización del Estado, como son la de hacer las leyes, ejercer control político sobre el Gobierno y la administración y reformar la Constitución<sup>4</sup>, así como las de ejercer determinadas funciones judiciales y electorales<sup>5</sup>. (Sentencia C-1056/2012).

Y en la sentencia C-141/10 citada luego por la Sentencia C-288/12, dijo la H.Corte Constitucional:

*“Así pues, la colaboración en el cumplimiento de las diferentes funciones, que también hace parte de la doctrina de la separación de los poderes constitucionalmente prohijada, en ningún caso puede equivaler a la invasión del ámbito competencial confiado a alguno de ellos, ni significar desplazamiento, subordinación o reducción de un órgano a la condición de simple instrumento de los designios de otro, ya que, mediante la separación, se persigue ‘impedir la concentración del poder en manos de una misma persona’, motivo por el cual ‘a la división organizativa-funcional de poderes se sumo la exigencia de que una y la misma persona no ocupe cargos, en unión personal, dentro del ámbito de poderes distintos’”<sup>6</sup>. || De la separación de poderes se desprende, entonces, el ejercicio de un poder limitado, así como susceptible de control y organizado en distintas instancias encargadas de diferentes funciones, con la finalidad esencial de asegurar la libertad de las personas frente al Estado, dentro de un marco de democracia participativa y pluralista”. (Subrayas no originales)”<sup>7</sup>.*

<sup>4</sup> Estas tres previstas en el artículo 114 de la Constitución de 1991.

<sup>5</sup> Previstas en otras normas constitucionales, entre ellas los artículos 173 a 175, 178, 239, 267 y 276.

<sup>6</sup> Cf. REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoría general del Estado*, México, Editorial Porrúa - Universidad Nacional Autónoma de México, 1989. Pág. 293.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia C-141/10. Fundamento jurídico 6.2.1.3.

Jesús Pérez-González-Rubio  
-Abogado-

Y más adelante la H.Corte Constitucional dice en su sentencia C-288/12:

*“Según lo expuesto, se advierte que la Corte ha considerado que se sustituye la Constitución, en lo que tiene que ver con el principio de separación de poderes, cuando a través de un acto legislativo (i) se suplanta una de las ramas del poder, a través de la asignación de sus competencias a otros órganos; y, a su vez; (ii) ese traslado de competencia genera que el acto jurídico resultante quede excluido de los controles que la misma Constitución prevé, en especial el control judicial”.*

**Y en cuanto al otorgamiento de facultades extraordinarias que haga el Congreso al Presidente de la República, que es el tema del artículo 2° que impugno en su inciso 1°, ha dicho la H.Corte que, en principio, no altera los ejes definitorios de la identidad de la Constitución del 91, a menos que esas facultades extraordinarias no sean precisas. En este orden de ideas, en su sentencia C-170/12 señala: “La jurisprudencia ha explicado cómo no configuran vicio de sustitución aquellas reformas que, aún siendo profundas y trascendentales, mantienen los ejes definitorios de la Carta Política de 1991, por ejemplo... (ii) las modificaciones a principios fundamentales que no alteran su identidad, como la delegación legislativa pro t mpore, siempre y cuando sea específica, sujeta a la cláusula de reserva de ley y en todo caso supeditada al control constitucional”.** (Negrillas y subrayado, míos).

Aclaro con palabras de la Corte que “La sustitución de la Constitución puede ser total, parcial, **temporal** o definitiva” (Sent. C-288/2012). (Negrillas, míos).

Sobre el mismo particular ha dicho la Corte: “De otra parte, se ha aclarado también que la sustitución de la Constitución puede ser total o parcial, dependiendo de la extensión que tengan los cambios que transforman su identidad, además de **permanente o temporal**, según que aquellos se realicen con vocación de vigencia indefinida hacia el futuro, o solo para un tiempo o situación específicos, que la misma norma superior modificada se encarga de precisar. A su turno, todas estas circunstancias pueden tener incidencia en la caracterización de la sustitución operada en cada caso

*Jesús Pérez González-Rubio*  
*Abogado*

concreto, incluso en el hecho de que el juez constitucional llegue a considerarla como tal". (Sent. C-1056/12) (Negrillas, mías)

De otro lado, también ha señalado la Corte que la sustitución exige que los principios que han sido objeto de cambio se encuentren contenidos en varios artículos de la Constitución para evitar darle a uno cualquiera de ellos el carácter de disposición pétrea. Sin embargo, también ha sostenido, que excepcionalmente puede tratarse de un solo artículo si su reemplazo implica, por la profundidad del cambio que se produce, una verdadera sustitución de la Carta. Tal sería, por ejemplo, el caso del a.4° de nuestra Constitución.

#### **ARTÍCULOS DE LA C.P. REFERENTES A LOS PRINCIPIOS SEÑALADOS.**

El artículo 4° según el cual "*La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales*"; el a.3° según el cual "*El pueblo la ejerce (la soberanía) en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece*"; a.241 según el cual "*A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución*". Con tal fin cumple funciones como la de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad contra los actos reformativos de la Constitución, contra las leyes y los decretos legislativos, la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente, consultas populares y plebiscitos del orden nacional; El a.243 según el cual "*Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada*"; el a.154, el a.144 y los artículos que van del 374 al 379.

La separación de poderes está consagrada en el a.113 según el cual "*Son ramas del poder público la legislativa, ejecutiva y judicial*"; el a.114, sobre competencias del Congreso, como la de "reformular" la Constitución; el a.115 que consagra al Presidente de la República como "*Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa*"; el a.116 que señala quienes administran justicia; el a.117 referente a los órganos de control.

*M. V.*

## PREMISA MENOR

La Corte ha señalado al respecto lo siguiente: *“Según lo ha enseñado la jurisprudencia constitucional, la **premisa menor** del test de sustitución está integrada por los nuevos elementos que el acto legislativo acusado introduce en la arquitectura constitucional. A partir del recuento de tales elementos puede entonces apreciarse en la premisa de síntesis la magnitud del cambio constitucional operado, y a partir de ello definir si el titular del poder de reforma, el también llamado constituyente derivado, tenía o no competencia para realizar una modificación al texto superior con este específico contenido”.*

Consecuente con lo anterior, haré el recuento de los elementos nuevos que el A.L. No.1/16 introduce en la arquitectura constitucional para luego pasar a estudiar el contenido y alcance de estos nuevos elementos.

### 1) Nuevos elementos:

- a) Se crea un procedimiento legislativo especial, excepcional y transitorio sustancialmente idéntico al previsto en la Constitución vigente. (Arts.157 y 163 C.P.)
- b) Se crea, ese sí, **un nuevo procedimiento de reforma constitucional incompatible con el previsto en la Constitución vigente, “de manera excepcional y transitoria”.**
- c) Ambos procedimientos especiales se crean por un periodo de **seis meses** contados a partir de la entrada en vigencia del acto legislativo, esto es **a partir de la refrendación del Acuerdo Final de Paz** en el Plebiscito.
- d) **Estos procedimientos de reforma constitucional** y de expedición de leyes podrán ser **prorrogados** por un periodo adicional de hasta seis meses si así lo decide el Gobierno.
- e) Esta prórroga se hará **“mediante comunicación formal del Gobierno Nacional ante el Congreso de la República”.**
- f) Tanto los **proyectos de ley** como los de **acto legislativo** serán exclusivamente de iniciativa del Gobierno Nacional.

- g) En su a.2° el acto legislativo confiere facultades extraordinarias, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del A.L. No.01 de 2.016, al Presidente de la República *“para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final”*...
- h) El *“Procedimiento legislativo especial para la paz”* tendrá *“un periodo de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Este procedimiento podrá ser prorrogado por un periodo adicional de hasta seis meses mediante comunicación formal del Gobierno nacional ante el Congreso de la República”* (Negrillas, mías).

2) **Análisis e interpretación de las normas acusadas:**

Señala el a.1° que el propósito de este procedimiento legislativo especial para la paz es el de **agilizar** y garantizar la implementación del Acuerdo Final entre el Estado y los grupos guerrilleros.

Tanto la exposición de motivos como las distintas ponencias hacen énfasis en que *“se requerirán procedimientos ágiles y efectivos de desarrollo normativo”*. También en la idea de *“que el gobierno tiene que estar **preparado**”* para el escenario del fin del conflicto.

No se puede correr el riesgo de fracaso pues *“de nada nos serviría todo el esfuerzo de construir un acuerdo si este puede **fracasar por demora** en la implementación”*.

Se requiere *“un mecanismo creíble para convencer a la contraparte de que el desarrollo normativo para la implementación será fiel a lo acordado y que se respetará la palabra empeñada”*.

Según la Exposición de Motivos el acto legislativo *“tiene dos objetivos. Por un lado, garantizar y agilizar la implementación del Acuerdo Final. Y por otro, asegurar la fidelidad entre el Acuerdo Final y los desarrollos normativos necesarios para su implementación”*.

*Jesús Pérez-González-Rubio*  
*Abogado*

Para cumplir esos objetivos *“de manera excepcional y transitoria se pondrá en marcha el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, por un periodo de seis meses , contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Este procedimiento podrá ser prorrogado por un periodo adicional de hasta seis meses mediante comunicación formal del Gobierno nacional ante el Congreso de la República”*.

Estos mismos argumentos, sin que yo haya notado ninguno adicional, se repiten en las distintas ponencias para los distintos debates tanto en el Senado como en la Cámara.

Con el objeto de agilizar los procedimientos se reduce la aprobación de los actos legislativos de ocho debates a cuatro; de dos periodos diferentes a uno; de sólo en sesiones ordinarias, a sesiones extraordinarias también.

El trámite de expedición de las leyes continúa siendo el mismo: Cuatro debates. El primero no se llevará a cabo de manera separada en cada una de las Comisiones constitucionales permanentes de cada una de las Cámaras sino que el proyecto será debatido en sesiones conjuntas de éstas *“sin que medie para ello solicitud del Gobierno nacional. El segundo debate en las plenarias de cada una de las Cámaras”*.

Referente a la interpretación de la normatividad contenida en este acto legislativo No.1 de 2.016, en cuanto a las normas impugnadas, como se limita a establecer unos procedimientos llamados *“de vía rápida”*, no hay que hacer muchas elucubraciones acudiendo a interpretaciones teleológicas o sistemáticas o lingüísticas o históricas para fijar el alcance de las mismas pues como lo dice el a.1° de lo que se trata es de *“agilizar”* la implementación del Acuerdo Final. Prácticamente todas las disposiciones de los artículos 1° y 2° están encaminadas a abreviar los trámites de los proyectos de ley y sobre todo los de acto legislativo.

Debemos sin embargo hacer énfasis en que el otorgamiento de facultades extraordinarias sin el requisito de la precisión de que trata la Constitución del 91 y trataba la Constitución del 86, no tiene nada

*Jesús Pérez González Rubio*  
*Abogado*

que ver con este objetivo, o como dice el a.1° "el propósito" de agilizar los trámites, pues con precisión o sin ella el Gobierno podría dictar los decretos leyes en el mismo tiempo.

### PREMISA SÍNTESIS

La inconstitucionalidad del A.L.No.1/16 es incuestionable en cuanto a las disposiciones que impugno pues ellas son incompatibles e irreconciliables con los ejes definitorios de la identidad de la Constitución que he señalado en la Premisa Mayor. Así:

A. Respecto de los artículos que van del 374 al 379 de la Constitución:

- 1) Reduce de ocho (8) debates, que es lo previsto en el a.375 de la C.P., a cuatro (4) los requeridos para que un acto legislativo sea aprobado, con las consecuencias de improvisación y ligereza en el análisis que viene caracterizando la producción normativa del Congreso en el último tiempo y que ésta decisión agravaría.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte que he transcrito modificar los artículos que van del 374 al 379 constituye sustitución de la Constitución para lo cual el Congreso no tiene competencia.

Lo expongo de la siguiente manera:

Premisa Mayor: Modificar las disposiciones que regulan la producción de las normas constitucionales constituye sustitución de la Constitución por cuanto el Congreso no tiene competencia para ello.

Premisa Menor: El acto legislativo No.1 de 2.016 en las normas impugnadas modifica de manera sustancial la producción de los actos legislativos por parte del constituyente instituido o secundario al reducir el número de debates de ocho (8) a cuatro (4).

Premisa Síntesis o conclusión: Luego el acto legislativo No.1/16 es inconstitucional por ser incompatible con la normatividad vigente

respecto de la producción de normas constitucionales, en razón del vicio de incompetencia del Congreso para ello.

- 2) Los actos legislativos y la ley tienen fundamentalmente el mismo procedimiento: Un debate en las Comisiones y uno en cada Cámara. Tienen igualmente el mismo número de debates: Cuatro (4) tanto para el acto legislativo como para la ley. Ello implica que la Constitución puede ser reformada por la ley, pues en el fondo lo que se ha hecho es eliminar el principio de rigidez de la Constitución reemplazándolo por el flexible. Un cambio radical en la arquitectura constitucional que tiene la inevitable consecuencia de expulsar de la Constitución los principios de supremacía constitucional, de control de constitucionalidad de las leyes y del de que la Constitución es norma de normas, al pasar la Constitución de rígida a flexible. Este es un cambio incompatible con los principios consagrados en la Constitución del 91 a los cuales acabo de hacer referencia, es decir, el principio de rigidez constitucional, el de supremacía de la Constitución, el de que la Constitución es norma de normas y el de control de constitucionalidad.

El raciocinio sería el siguiente:

Premisa Mayor: La Constitución establece un modo específico de reforma de la Constitución Colombiana que implica respecto de la ley un trámite más dilatado en el tiempo, un número de debates superior, y quórum y mayorías calificadas. Es decir, consagra el principio de rigidez constitucional que impide que la Constitución pueda ser reformada por la ley.

Premisa Menor: El acto legislativo No.1/16 identifica en materia de procedimientos y debates la producción de las normas constitucionales y legales, de donde resulta que ambas tienen el mismo valor jurídico.

Premisa Síntesis o conclusión: De ahí se desprende que cualquier ley posterior puede reformar la Constitución lo que implica una sustitución de ésta en razón del vicio de incompetencia del Congreso para modificar dichos procedimientos y debates ya que

éstos son elementos esenciales y definatorios de la identidad de la Constitución según la jurisprudencia de la propia Corte Constitucional. No puede ser de otra manera pues quedaría comprometido el principio de rigidez constitucional, garantía de la supremacía de la Constitución y del control de constitucionalidad de las leyes.

B. Respecto de la separación de poderes:

Premisa Mayor: La Corte Constitucional en su sentencia C-170/12 ha prescrito: *"No configuran vicio de sustitución aquellas reformas que, aun siendo profundas y trascendentales mantienen los ejes definatorios de la Carta Política de 1.991, por ejemplo... (ii) las modificaciones a principios fundamentales que no alteran su identidad, como la delegación legislativa pro tempore, **siempre y cuando sea específica, sujeta a la cláusula de reserva de ley y en todo caso supeditada al control constitucional**"* (Negrillas, mías).

Premisa Menor: El A.L.No.1/16 concede facultades extraordinarias para expedir leyes al Presidente de la República. Esas facultades extraordinarias no son precisas.

Premisa Síntesis o conclusión: Luego el A.L.No.1/16 es inconstitucional en cuanto a las facultades extraordinarias por ser incompatible con el principio de separación de poderes lo que implica sustitución de la Constitución para lo cual no tiene competencia el constituyente derivado o instituido, el Congreso.

En relación con las facultades extraordinarias tenemos dos motivos adicionales de sustitución de la Constitución:

a) No se puede mediante acto legislativo conceder facultades extraordinarias. Ello es propio de la ley porque las normas que se expidan en ejercicio de esas facultades deben tener sólo valor jurídico de ley. Desde luego ignoramos la secreta intención de hacerlo mediante acto legislativo aunque se corre el riesgo que por decreto del Presidente se pueda reformar la Constitución ya que

*Jesús Pérez González-Rubio*  
*-Abogado-*

ellos tendrán valor jurídico de ley y hemos visto que el A.L.No.1/16 elimina el principio de supremacía de la Constitución.

b) El que el acto legislativo le dé al Gobierno facultades para legislar con las competencias amplísimas propias del Congreso, es decir, sin limitación en cuanto a la configuración legislativa, también constituye una sustitución de la Constitución al transferirle al Gobierno competencias que el constituyente primario le dio al Congreso con exclusividad. Se suplanta al Congreso mediante la asignación de su competencia al Gobierno en esta materia y en esta medida.

Es una competencia propia del Congreso en materia de producción de norma constitucional que sea éste quien tome la decisión en cuanto a los tiempos para expedir las dichas normas siempre y cuando encuadre su conducta dentro de los términos previstos en el articulado constitucional.

El A.L. No.1/16 establece un Procedimiento Legislativo Especial para la Paz por un periodo de seis (6) meses, prorrogable por seis (6) meses más, no por decisión que tome el Congreso sino por *"comunicación formal del Gobierno nacional ante el Congreso de la República"*. Es decir, quien toma la decisión de prórroga no es el Congreso, que en su seno representa el pluralismo de la sociedad colombiana sino el Gobierno. Es el Gobierno quien decide que este procedimiento establecido por norma constitucional se prorroga. Es decir, él dicta mediante una simple *"comunicación"*, la norma constitucional de prórroga: El Congreso en tanto que constituyente derivado establece el Procedimiento Legislativo Especial y el Gobierno nacional decide si se continúa por seis (6) meses más el dicho Procedimiento Legislativo Especial.

Evidentemente esto es incompatible con el principio de separación de poderes, elemento esencial de la identidad de la Constitución. Lo ha dicho la Corte:

*"A partir de estas mismas consideraciones, es claro también que con la aprobación de la regla de derecho ahora acusada, el*

legislativo ha variado de manera sustancial sus propias competencias en lo atinente al poder de reforma constitucional, sin duda una de sus más importantes funciones, y también una de aquellas a través de las cuales ejercita mayor poder. A este respecto no puede olvidarse que el Congreso de la República es el único órgano constituido de carácter permanente que tiene el poder de realizar, sin la intervención de otros, reformas constitucionales que podrían modificar, en la forma en que él autónomamente lo decida, las competencias, poderes y restricciones de los restantes órganos constituidos, entre ellos las altas corporaciones de justicia, el Presidente de la República o los órganos autónomos e independientes.

Desde esta perspectiva, el cambio causado por el Acto Legislativo 1 de 2011, al facilitar tan significativamente el trámite de las reformas constitucionales por parte del Congreso, ensancha considerablemente el poder de éste en eventual desmedro de los otros órganos, y de hecho, causa importantes cambios al esquema de separación de poderes y al específico modelo de pesos y contrapesos diseñado por el constituyente de 1991, el cual podría además ser objeto de posteriores y mayores afectaciones y reformulaciones a partir del ya explicado cambio en el trámite de las reformas constitucionales". (Sentencia C-1056/12)

#### UNA REFORMA INNECESARIA Y PERJUDICIAL.

Soy amigo decidido del Proceso de paz pero no de que se atropelle la Constitución, menos aún con reformas innecesarias y perjudiciales.

Es innecesaria esta reforma porque, a diferencia de lo que sucedía bajo la Constitución del 86, en la del 91 no se necesitan dos legislaturas para aprobar una reforma constitucional sino apenas dos periodos "ordinarios y consecutivos", de suerte que un proyecto de acto legislativo que comience su trámite en agosto o septiembre de 2.016, con las mayorías que respaldan el Proceso de Paz - la Unidad Nacional más el Polo Democrático y la Alianza Verde - podría estar aprobado antes del 20 de junio del 2.017, ya que

Jesús Pérez-González-Rubio  
Abogado

según el a.138 de la C.P. *“el primer periodo de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio”*.

El literal d. del artículo 1° del A.L.No.1/16 referente al trámite de las leyes es doblemente innecesario: Primero, porque el numeral 2. del a.157 de la C.P. establece: *“El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate [de los proyectos de ley] se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras”* ; y segundo, porque las comisiones permanentes de ambas Cámaras pueden deliberar conjuntamente a solicitud del Presidente de la República según el último inciso del a.163 C.P.: *“Si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra al estudio de una comisión permanente, ésta, a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra Cámara para darle primer debate”*.

**Pero es perjudicial para el Proceso de Paz este A.L.No.1/16 porque debilita la legitimidad de la legislación constitucional que se expida al amparo de estas normas nuevas y arbitrarias.**

#### TENGO UNA ESPERANZA

Con todo respeto por la Honorable Corte permítaseme señalar que tengo la esperanza de que en la sentencia que resuelva esta demanda la Corte sea coherente, consistente, que no incurra en contradicciones. Que no se den las contradicciones que es fácil advertir en la sentencia C-379/16 según el comunicado de prensa. Por ejemplo, dice la Corte: *“El contenido del mandato popular expresado mediante dicho instrumento [el Plebiscito] es de índole política, no normativa”*. También dice en el mismo sentido: *“Esta caracterización hace que el resultado del Plebiscito no tenga un efecto normativo”*. Sin embargo, declara constitucional el artículo 3° del A.L.No.1/16 según el cual *“La decisión aprobada a través del Plebiscito...tendrá un carácter vinculante para efectos del desarrollo constitucional y legal del Acuerdo”*, aunque ese efecto vinculante lo limita al Presidente de la República: *“la obligación de*

Jesús Pérez González Rubio  
Abogado

*implementar y desarrollar el Acuerdo Final que surge del Plebiscito se predica únicamente del Presidente de la República... extender la vinculatoriedad del Plebiscito a los demás poderes públicos, diferentes al Gobierno, se mostraba problemático"...*

Otro ejemplo de contradicción. Dice la Corte, consecuente con su precedente jurisprudencial, refiriéndose al Plebiscito: *"es un mecanismo de participación regulado por el artículo 104 de la Carta Política"*. Este artículo establece que el Presidente de la República puede convocar un Plebiscito *"previo concepto favorable del Senado"*. Sin embargo, la Corte declaró Constitucional el numeral 2 del a.2° que omite este requisito. Dice: *"Si dentro del mes siguiente a la fecha en la que el Presidente de la República informe su decisión de realizar el Plebiscito por la paz, ninguna de las dos Cámaras, por la mayoría de asistentes, haya manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo"*. A partir de ahora ya no se necesita el concepto previo y favorable de que trata la Constitución, sino simplemente el requisito que establece la ley: Que el Congreso no manifieste su rechazo dentro del mes siguiente en que informe el Presidente su decisión de realizar un Plebiscito, en este caso *"el Plebiscito por la paz"*. ¡Modificación constitucional hecha por ley, la ley, que modifica la Constitución!

#### CDPIA DE LA DEMANDA Y ANEXOS

Además del original de la demanda aportó una copia de la misma para el archivo de la H.Corte.

Anexo igualmente una copia del Diario Oficial del jueves de 7 de julio de 2.016, edición 19.927 en el cual se encuentra publicado el A.L.No.01 de 2.016 (páginas 8 y 9)

Jesús Pérez González-Rubio  
Abogado

NOTIFICACIONES

Recibo notificaciones en la Secretaría de la Honorable Corte y en la siguiente dirección: Calle 90 No.7 A-57. Dirección electrónica: [jesusperezgr@hotmail.com](mailto:jesusperezgr@hotmail.com) . Celular: 3108128719.

De los Honorable Magistrados con mi respeto de siempre,

Jesús Pérez González-Rubio

