

La discreta labor del Congreso de Colombia en el arranque de tres procesos de paz (1958, 1991, 2016)**

The Discreet Labor of the Congress of Colombia at the Beginning of Three Peace Processes (1958, 1991, 2016)

RESUMEN

Este artículo examina históricamente el desempeño del Congreso de la República de Colombia en la implementación inicial de tres procesos de paz –Frente Nacional (1958), Constituyente de 1991 y Acuerdo de Paz de La Habana (2016)–. Bajo la sombra de la excepcionalidad, la transicionalidad hacia la paz ha arrojado un déficit democrático evidenciado en la debilidad y rezago del Congreso al arrancar la implementación de estas tres iniciativas de paz. Ello de entrada ha dificultado la representación y participación adecuada de los actores en pugna así como el ejercicio de sus derechos. Si bien esta tendencia en detrimento del Congreso y en favor del Gobierno se ha moderado en los últimos años, resta camino por recorrer para que sea plenamente respetado el principio democrático que encarna el legislador.

PALABRAS CLAVE

Poder legislativo, democracia, Acuerdo de Paz, derecho transicional, poderes de excepción en Colombia

ABSTRACT

This article historically examines the performance of the Congress of the Republic of Colombia in the initial implementation of three peace processes-

* Abogado de la Universidad de los Andes con maestría en Filosofía de la Universidad Nacional de Colombia y maestría y doctorado en Derecho Constitucional de la Universidad de Yale. Profesor asociado, Facultad de Derecho, Universidad de los Andes, donde dirige la Escuela de Posgrados, el Grupo de Investigación de Derecho Público y la Colección Historia y Materiales del Derecho. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5749-2606>. Contacto: abarreto@uniandes.edu.co.

** Recibido el 20 de enero de 2024; aprobado el 6 de agosto de 2024.

Para citar el artículo: Barreto Rozo, A. “La discreta labor del Congreso de Colombia en el arranque de tres procesos de paz (1958, 1991, 2016)”, *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, n.º 62, mayo-agosto de 2025, 171-199.

DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n62.07>

National Front (1958), Constituent Assembly of 1991, and Havana Peace Agreement (2016). Under the shadow of emergency times, the transition towards peace has yielded a democratic deficit evidenced by the weakness and lag of the Congress when starting the implementation of these three peace initiatives. This, from the outset, has hindered the proper representation and participation of conflicting actors as well as the exercise of their rights. While this trend, to the detriment of the Congress and in favor of the Government, has moderated in recent years, there is still a long way to go for the democratic principle embodied by the legislature to be fully respected.

KEYWORDS

Legislative power, democracy, peace process, transitional law, Colombian emergency powers

SUMARIO

Introducción. 1. Una visión panorámica a los derechos de excepción y de transición. 2. Una mirada panorámica al oficio del historiador jurídico. 3. El papel discreto del Congreso de Colombia al inicio de tres procesos de paz (1958, 1991, 2016): resultados de la investigación. 4. El rol discreto del Congreso de Colombia en el impulso inicial de tres procesos de paz (1958, 1991 y 2016): discusión de la temática. 4.1. La iniciativa de paz de inicios del Frente Nacional (1958). 4.2. La iniciativa de paz de inicios de la Constitución Política de 1991. 4.3. La iniciativa de paz del acuerdo de La Habana (2016). Conclusiones. Referencias

INTRODUCCIÓN

Hoy por hoy se ha tornado común y corriente señalar que el mundo se encuentra en riesgo. En Colombia, donde hemos tenido que afrontar –y donde seguimos afrontando– diverso tipo de adversidades, a los riesgos y calamidades históricas se han venido a sumar las tribulaciones globales. En la década de 1960, rodeada por una muy preocupante realidad que atestiguaba el ascenso –para entonces reciente– del armamentismo nuclear, la filósofa política Hannah Arendt advertía que “ahora, cuando la vida nuestra está en juego, toda acción por definición se encuentra sujeta al dominio de la necesidad”¹. Podría decirse que, en muchos sentidos, la polarizada realidad colombiana actual –sobre todo después de la firma del Acuerdo de Paz de La Habana celebrado entre el Gobierno y la guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias

1 Arendt, Hannah. *Between Past and Future -Eight Exercises in Political Thought*, Nueva York, The Viking Press, 1961, 155 [traducción mía del inglés al español].

de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP)², en adelante, Acuerdo de Paz–, se encuentra sujeta al dominio de la necesidad.

La muy disputada transición hacia la paz ha tenido lugar en medio de una sociedad dividida que en el mismo camino ha visto en riesgo la calidad en el ejercicio de sus derechos así como de la democracia misma. En efecto, si la negociación del Acuerdo de Paz tuvo que sortear diverso tipo de dificultades, no puede decirse nada diferente en relación con su implementación. Ahora bien, en medio de tantas fuerzas y partes en tensión, ¿qué podría decirse sobre el desempeño del Congreso –máximo foro democrático de representación política de todas nuestras instituciones– no solo en la adopción, sino –teniendo en cuenta el panorama actual– en la implementación del Acuerdo de Paz? La pregunta no es retórica: si asistimos al libreto político de una sociedad dividida y polarizada, uno de los escenarios clave para lograr algún tipo de articulación lo es el Congreso de la República. O, dicho de otra forma, no podría pensarse en el acercamiento –así sea mínimo– de las posturas políticas en juego sobre la implementación del Acuerdo de Paz –sobre todo las más polarizadas–, sin que ello tenga que pasar por la aceptación o anuencia de distintas iniciativas por parte del Congreso.

En realidad el Congreso constituye un espacio institucional clave para deliberar, acoger y transar las variadas –y no pocas veces contrapuestas– posturas sobre un tema tan delicado como lo es el de hacer la paz con adversarios políticos que –bajo distintas expresiones y en diferentes escalas– han optado por acudir a las armas. Desde un punto de vista democrático, el parlamento se erige como una suerte de “factor legitimante” que, de ser bien empleado, fortalecerá y canalizará el duro debate entre adversarios que de otro modo continuarían con la empresa de aniquilación mutua. También el Congreso es el lugar donde la encumbrada y majestuosa maquinaria estatal –en especial, con su prerrogativa ejecutiva de acudir a la fuerza o coerción– tendrá que quedar a la merced del –esquivo– camino del diálogo. No debe olvidarse que el ideal –complejo, pero básico– de la democracia está encaminado a la generación y al cambio de las reglas básicas del juego político y social, lo cual es particularmente verdad en regímenes democráticos de gran escala numérica, donde no parece existir otra salida sino aquella de privilegiar los canales legislativos de representación donde pocos, a nombre de muchos, tomen las decisiones más importantes para hacer mover la pesada parafernalia

2 Denominado Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, fue sometido a plebiscito en octubre 2 de 2016. Por un margen bastante estrecho terminó ganando el No sobre el Sí, situación que forzó la modificación del acuerdo de paz en distintos puntos para satisfacer algunos de los reparos realizados por la campaña del No, tras lo cual se logró su suscripción final en noviembre 24 de 2016 en las instalaciones del Teatro Colón de Bogotá. Véase Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera [en Colombia]. Noviembre de 2016. Disponible en https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

estatal. Por ello en su momento Bernstein se refería a “la mayor estimación del trabajo parlamentario, no tanto como agitación –si bien ésta tiene su justificación– sino más bien como búsqueda de resultados legislativos positivos, de leyes orientadas a producir las modificaciones lo más profundas posibles en el derecho y la economía”³.

Ahora bien, ¿qué tan apto fue este foro legislativo –en especial, al compararlo con la rama ejecutiva– en la implementación inicial del Acuerdo de Paz? ¿Qué podría decirse históricamente al comparar su grado de solvencia en otros procesos de búsqueda de paz relativamente recientes? Teniendo como referentes los parámetros de la transicionalidad –entendida como el marco y los dispositivos que acompañan y van más allá del uso formal de la normatividad de transición hacia la paz– y de la excepcionalidad –entendida como el marco y los dispositivos que van de la mano y más allá del uso formal de la normatividad de excepción, incluyendo, obviamente, los estados de excepción regulados en la Constitución Política–, el presente artículo pretende evaluar históricamente el comportamiento de la rama legislativa en la fase inicial de implementación de tres procesos relevantes de transición hacia la paz⁴ que han tenido lugar en los últimos 50 años en Colombia, a saber, el del inicio del Frente Nacional (1958), el del arranque de la Constitución de 1991 y –el más reciente– el que ha tenido lugar con la adopción del Acuerdo de Paz de La Habana (2016)⁵.

Con este propósito de estudio en mente, desarrollaré una sección panorámica inicial (parte 1) que explica los intentos colombianos de búsqueda de paz en contextos donde se cruzan referentes normativos de transición hacia la

3 Bernstein, Eduard. *Las premisas del socialismo y las tareas de la socialdemocracia –Problemas del socialismo. El revisionismo en la socialdemocracia*, México D.F., Siglo XXI, 1982 [1899], 313.

4 Se entiende en este escrito por “fase inicial o de arranque” de los procesos de paz todos aquellos arreglos que permitieron adelantar –o siquiera pensar en– una implementación del orbe de medidas concebidas para hacer la paz entre agrupaciones rivales. Por tanto, van desde las propuestas de rehabilitación de 1958, pasando por la figura del “Congresito” de 1991, hasta la iniciativa del *fast track* propia del acuerdo de La Habana de 2016.

5 Resulta importante aclarar el criterio de selección de los procesos de paz estudiados en este manuscrito. Los casos fueron escogidos conforme a un *criterio temporal de mediano plazo*, esto es, bajo una selección que se encuentra a medio camino entre una exploración temporal de largo plazo –donde habría tenido que acudirse a la variada serie de armisticios ocurridos en nuestro contexto, incluyendo no solo los de la primera mitad del siglo xx sino todos aquellos suscitados en el siglo xix–, y un análisis temporal de corto plazo –donde hubiera tenido que estudiarse iniciativas de paz recientes con los distintos actores armados ilegales, ciertamente destacándose entre ellas la que tuvo lugar entre el gobierno Uribe y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), entre 2004 y 2008–. Busqué, por tanto, procesos de paz colombianos de gran envergadura (como lo fueron los de 1958, 1991 y 2016) que estuvieran temporalmente separados entre ellos ‘por el paso de pocas décadas’ –para no caer en el parámetro temporal de largo plazo–, los cuales, en todo caso, guardaban ‘cierta distancia entre sí’ como es el caso de las décadas de 1950, 1990 y 2010 –para así evitar caer en el canon del corto plazo.

paz con otros propios de la excepcionalidad⁶; luego esbozaré puntos básicos de la metodología de investigación (parte 2), alusiva al enfoque histórico con el cual serán exploradas las tres coyunturas históricas arriba mencionadas; para con posterioridad pasar a señalar los resultados concretos del análisis emprendido (parte 3), relacionados con el predominio histórico del lenguaje de la excepcionalidad sobre aquel de la transicionalidad y del déficit democrático⁷ suscitado por la prevalencia de las acciones del Gobierno sobre aquellas del Congreso en las fases iniciales de implementación de las frágiles iniciativas de paz de envergadura considerable hasta ahora emprendidas en Colombia; y así, finalmente, exponer y desmenuzar los hallazgos históricos recabados (parte 4) –sustentados en la normatividad hallada, así como en fuentes doctrinales secundarias que sirven de contraste– a propósito de las tres coyunturas de iniciativas públicas de paz analizadas, a saber, 1958 (inicio del Frente Nacional), 1991 (inicio de la Constitución Política vigente) y 2016-2017 (inicio del Acuerdo de Paz de La Habana). Al final ofrezco unas breves conclusiones.

1. UNA VISIÓN PANORÁMICA A LOS DERECHOS DE EXCEPCIÓN Y DE TRANSICIÓN

En el siglo pasado, escenarios estremecedores como los de la Primera y Segunda Guerra Mundial, llevaron a pensadores como Carl Schmitt⁸ a señalar que el soberano es quien decide sobre el estado de excepción, o a Walter Benjamin⁹ a vaticinar que el estado de excepción de su momento se tornaría en la regla¹⁰. Estas ideas se diseminaron a tal punto que la excepcionalidad ha

6 La intersección entre estos dos planos hace que ciertos referentes normativos sean resaltados pero que otros –inevitablemente para cualquier análisis– queden relegados a un segundo plano. Además, porque se procuró privilegiar la normatividad cercana a los referentes temporales de paz aquí explorados, a saber, 1958, 1991 y 2016. Por ello en este trabajo no son estudiados cuerpos normativos de paz tan importantes como lo son, por ejemplo, la Ley 418 de 1997 –prevista para impulsar acuerdos de paz bajo la articulación de diversos escenarios institucionales– o el Marco jurídico para la paz –Acto Legislativo 01 de 2012.

7 ‘Déficit democrático’ alude a que la regla general de las democracias justamente debería ser que funcionen como tales, pero que en realidad no resulta ser tal el caso. Este es un punto crucial cuando se aborda el estudio desde la excepcionalidad y la transicionalidad ya que, como será visto, por diversos motivos ‘la excepción empieza a ser la regla’, que aquí se traduce en que los impulsos no-democráticos o anti-democráticos, en lugar de ser excepcionales, tienden a constituirse en la regla –de modo tenue pero también de forma intensa.

8 Schmitt, Carl. *Teología política*, Madrid, Editorial Trotta, 2009 [1922], 13.

9 Benjamin, Walter. “Tesis de filosofía de la historia”, en *Discursos interrumpidos*, Madrid, Editorial Taurus, 1979 [1940], tesis VIII.

10 A inicios del presente siglo, el pensador italiano Giorgio Agamben –uno de los más conocidos y citados en el campo de estudio de la excepcionalidad–, apoyándose en los marcos de pensamiento trazados por Schmitt y Benjamin, entre otros autores, abordó la difícil temática de la excepción en un mundo aterrado por los atentados terroristas que aniquilaron las

llegado a tornarse en una suerte de lenguaje universalizante –si la excepción es la regla, *todo* es excepción–. Con todo, debe irse con cuidado.

En lo atinente a los campos de análisis de este texto –la transicionalidad y la excepcionalidad–, al respecto vale la pena realizar dos precisiones preliminares. La primera consiste en que se trata de ámbitos de conocimiento tan vastos, que resulta mejor delimitarlos en su extensión. Una forma obvia es circunscribirlos al derecho constitucional colombiano, en tanto fenómenos de índole jurídico y político. Así, en lugar de hablar de *transicionalidad* en general es más acotado referirse al *derecho constitucional de transición*; de modo análogo, en lugar de excepcionalidad en general resulta más claro y específico apuntar hacia el derecho constitucional de excepción. La segunda observación, en estrecha conexión con la primera, enfatiza que estos dos fenómenos, si bien íntimamente ligados en ciertos escenarios, son aun así ámbitos diferenciables.

Para empezar, por obvio que resulte, cabe precisar que el derecho constitucional de excepción tiene en los tres estados de excepción previstos en la Constitución –a saber, el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia– uno de sus referentes centrales, mientras que en el derecho constitucional de transición tal no es el caso. Como se verá en la sección 3, históricamente el derecho constitucional de excepción colombiano ha estado marcado por el uso recurrente de los estados de excepción, sobre todo a lo largo del siglo xx –antes de 1991– con el abuso presidencial de la figura del estado de sitio –contenida en la derogada Constitución de 1886–. Esta realidad diverge de la del derecho constitucional de transición, donde no existe un vínculo evidente –ni necesario– con la declaración de ninguno de los estados de excepción. Ello es así porque acá el camino para arribar a un escenario de paz y democracia no es un estado de excepción propiamente dicho, sino un periodo de transición. De otra parte, sobresale en el derecho constitucional de excepción la obligación presidencial de conservar “en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado” (art. 189 num. 4 Constitución 1991), acudiendo para ello a medidas de excepción –a medidas extraordinarias de policía, adicionales a las ordinarias (art. 213 Constitución 1991)– de llegar a ser necesario. El derecho constitucional de transición se encuentra regido por otros cometidos básicos, siendo sin duda uno de los más importantes cristalizar un escenario de verdad, justicia, reparación y no repetición entre los actores del conflicto armado que se quiere superar, conjugándolo en un difícil equilibrio con el derecho a la paz. El siguiente cuadro resume las diferencias normativas básicas entre los dos campos de estudio:

Torres Gemelas de Nueva York. Véase Agamben, Giorgio. *Estado de excepción*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo, 2004.

Derecho constitucional de excepción colombiano	Derecho constitucional de transición colombiano
<p>Normatividad constitucional: el estado de excepción como medio para llegar a la paz o a la democracia</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conservación y restablecimiento del orden público como función en cabeza del presidente de la República (art. 189 num. 4 Constitución 1991) - Los estados de excepción (art. 212-215 Constitución 1991) <ul style="list-style-type: none"> • Estado de guerra exterior (art. 212) • Estado de conmoción interior (art. 213) • Estado de emergencia –económica, social, ecológica, etc.– (art. 215) 	<p>Normatividad constitucional: el periodo de transición como medio para llegar a la paz o a la democracia</p> <ul style="list-style-type: none"> - Derecho a la paz y monopolio legítimo de la fuerza por parte del Estado que implica la prohibición de grupos civiles armados (art. 22 Constitución 1991) - El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición –(SIVJRNR) (título transitorio Constitución de 1991) - Los instrumentos de justicia transicional (art. transitorio 66 y ss. Constitución de 1991) - Generación de proyectos territoriales de inversión para la implementación del Acuerdo de Paz (art. 361 parág. 4 y ss. Constitución de 1991)

Las diferencias entre ambos escenarios, por supuesto, no se reducen a las aquí señaladas. Si –más allá del nivel nacional– se tiene en cuenta el ámbito comparado, es posible apreciar cómo la literatura extranjera, en materia de transicionalidad, ha privilegiado el estudio de la justicia transicional; en materia de excepcionalidad, por su parte, la guerra contra el terrorismo ha gozado de un despliegue considerable. En resumen, tanto en Colombia como en otras partes del mundo el campo epistémico de los regímenes transicionales¹¹ ha sido analizado de forma separada al campo epistémico de la excepcionalidad¹².

11 Sobre los mecanismos de transición hacia la paz empleados en otras partes del mundo, entre otros, véase Torres, Eduardo. “Justicia transicional en perspectiva: posibilidades, retos y nuevas paradojas en escenarios de (post)conflicto”, en Louise Arbour, Dustin Sharp, Lars Waldorf, *Justicia transicional y postconflicto*, Colección Nuevo Pensamiento Jurídico-, Bogotá, Siglo del Hombre-Facultad de Derecho Universidad de los Andes, 2019; Reyes, Yesid (ed.). *¿Es injusta la justicia transicional?* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018; Adler, Nanci (ed.). *Understanding the Age of Transitional Justice : Crimes, Courts, Commissions, and Chronicling*, New Brunswick (NJ), Rutgers University Press, 2018; Teitel, Ruti. *Globalizing Transitional Justice: Contemporary Essays*, New York, Oxford University Press, 2014; Nagy, Rosemary, Melissa Williams y Jon Elster (eds.). *Transitional Justice*, Nueva York, NYU Press, 2012; Reátegui, Félix (ed.). *Justicia transicional: Manual para América Latina*, Brasilia y Nueva York, Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2011; Saffón, María Paula. “Enfrentando los horrores del pasado: Estudios conceptuales y comparados sobre justicia transicional”, en Martha Minow, David Crocker y Rama Mani, *Justicia transicional*, Colección Nuevo Pensamiento Jurídico-, Bogotá, Siglo del Hombre-Facultad de Derecho Universidad de los Andes, 2011; Teitel, Ruti. “La genealogía de la justicia transicional”, en *Justicia transicional: Manual para América Latina*, Brasilia y Nueva York, Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2011; Teitel, Ruti. *Transitional Justice*, Oxford, Oxford University Press, 2000; Nino, Carlos Santiago. *Radical Evil on Trial*, New Haven (CT), Yale University Press, 1996; Nino, Carlos Santiago. “Transition

Si ello es así—esto es, si ambos campos epistémicos se encuentran separados—, ¿por qué el esfuerzo por diferenciarlos? Porque —como también se analizará en la sección 3— históricamente en Colombia se ha tendido a conjugarlos, con el agravante de que la lógica de la excepcionalidad ha prevalecido sobre aquella de la transicionalidad. El hecho de que la actual transición hacia la

to democracy, corporatism and constitutional reform in Latin America”, en *University of Miami Law Review*, vol. 44 (1), 1989. Sobre la transicionalidad en Colombia, véase entre otros, Karl, Robert. *Forgotten peace. Reform, violence, and the making of contemporary Colombia*, Oakland, University of California Press, 2017; Lemaitre, Julieta. *La paz en cuestión - La guerra y la paz en la Asamblea Constituyente de 1991*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2011; Uprimny, Rodrigo, María Paula Saffon, Catalina Botero y Esteban Restrepo. *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*, Bogotá, De Justicia, 2006; Bergquist, Charles. “Waging War and Negotiating Peace, The Contemporary Crisis in Historical Perspective”, en Charles Bergquist, Ricardo Peñaranda, Gonzalo Sánchez (eds.). *Violencia in Colombia 1990-2000*, Wilmington (Delaware), Scholarly Resources, 2001.

12 Sobre los mecanismos de excepcionalidad en Colombia y la región latinoamericana, véase González, Jorge. *Estados de excepción y democracia liberal en América del Sur. Argentina, Colombia y Chile 1930-1990*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2015; Barreto, Antonio. *La generación del estado de sitio -El juicio a la anormalidad institucional en la Asamblea Constituyente de 1991*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2011; García, Mauricio y Rodrigo Uprimny. “El control judicial de los estados de excepción en Colombia”, en Rodrigo Uprimny et al. (ed.). *¿Justicia para todos?* Bogotá, Editorial Norma, 2006; Iturralde, Manuel. “Estado de derecho vs. Estado de emergencia: los estados de excepción y la construcción de la temporalidad del derecho en Colombia”, en Daniel Bonilla y Manuel Iturralde (eds.). *Hacia un nuevo Derecho Constitucional*, Bogotá, Universidad de los Andes-Legis, 2005; García, Mauricio. “Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997”, en Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García (eds.). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Bogotá, Colciencias et al., 2001; Ariza, Libardo y Antonio Barreto. “La Corte Constitucional frente a la excepcionalidad: diez años de control material laxo y discursivo”, en Antonio Barreto (ed.). *Derecho Constitucional-Perspectivas críticas*, Bogotá, Universidad de los Andes-Legis, 2001; Torres del Río, César. *Fuerzas armadas y seguridad nacional*, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial, 2000; Ariza, Libardo, Felipe Cammaert y Manuel Iturralde. *Estados de excepción y razón de estado en Colombia*, Estudios Ocasionales CIUS, Bogotá, Facultad de Derecho Universidad de los Andes, 1997; Rouquié, Alain. *El estado militar en América Latina*, México, Siglo XXI, 1984. En relación con la excepcionalidad de otras regiones del mundo, entre otros véase Agamben, Giorgio. “La invención de una epidemia”, en *Ficción de la razón*, 2020. Disponible en <https://ficcionsdelarazon.org/2020/02/27/giorgio-agamben-la-invencion-de-una-epidemia/> [consultado el 15 de febrero de 2023]; Singhvi, Abhishek y Khagesh Gautam. *The law of emergency powers: comparative common law perspectives*, Singapur, Springer, 2020; Fiss, Owen. *A War Like No Other –The Constitution in a Time of Terror*, New York, The New Press, 2015; Gross, Oren y Fionnuala Aoláin. *Law in times of crisis. Emergency powers in theory and practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006; Ackerman, Bruce. “The Emergency Constitution”, en *Yale Law Journal*, vol. 113: 1029, 2004; Agamben, Giorgio. *Estado de excepción*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo, 2004; Gross, Oren. “Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional?”, en *Yale Law Journal*, vol. 112: 1011, 2003; Dershowitz, Alan. *Why Terrorism Works: Understanding the Threat, Responding to the Challenge*, New Haven (CT), Yale University Press, 2002; Burt, Robert. “Judicial Supremacy, Judicial Impotence and the Rule of Law in Times of Crisis”, en Roberto Saba (ed.). *Estado de derecho y democracia: Un debate acerca del rule of law*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2001; Negretto, Gabriel y Juan Aguilar. “Liberalism and Emergency Powers in Latin America: Reflections on Carl Schmitt and the Theory of Constitutional Dictatorship”, en *Cardozo Law*

paz, en contraste con las de 1958 y 1991, no se encuentre acompañada por la declaración de estado de excepción alguno habla bien de la separación y autonomía que debiera esperarse de ambas esferas, la de la excepción y la de la transición. Pero ello no debe llevar a confiarnos, ya que, como también se analizará, el lenguaje predominante de la excepción aún sigue vigente. Y el que así sea tiene todo que ver con la pregunta de investigación trazada desde la introducción, ya que el saldo de la relación entre transicionalidad y excepcionalidad sigue arrojando un palpable déficit democrático en detrimento del Congreso y en favor del Gobierno, cuando se observa la fase inicial de implementación de la actual iniciativa de paz. Pero antes de arribar al detalle de esta realidad –mirada al trasluz de las experiencias de paz de 1958 y 1991–, realizaré algunas observaciones básicas sobre la metodología aquí empleada.

2. UNA MIRADA PANORÁMICA AL OFICIO DEL HISTORIADOR JURÍDICO

La historia jurídica es una disciplina amplísima del saber. Del inmenso portafolio de sus ángulos de discusión, algunos de sus conceptos y herramientas de investigación resultan pertinentes como elementos metodológicos para el presente trabajo. En primera medida, con el objeto de establecer un referente temporal al análisis aquí propuesto, la categoría de *duración* histórica reviste particular importancia. En efecto, las tres iniciativas de paz objeto del presente estudio no constituyen reliquias del pasado vaciadas en un fondo inerte: por el contrario, en distintos sentidos *duran* en el tiempo, y por tanto, es labor del investigador escrutar los nexos y tejidos que las unen y que incluso las hacen vivir en el presente. Sobre el concepto de duración histórica el reconocido historiador de la Escuela de los Annales Fernand Braudel precisó que son “esos tiempos múltiples y contradictorios de la vida de los hombres que no son únicamente la sustancia del pasado, sino también la materia de la vida social actual”¹³.

A esta noción debe añadirse la de movilidad y fluidez de las trayectorias históricas. Los tres procesos de paz bajo análisis no deben ser vistos como compartimentos-estanco incomunicados uno de los otros; por el contrario, es menester extender entre ellos lazos perceptibles –y, más aún, imperceptibles– bajo fuentes creíbles y constatables, con la meta de encontrar surcos fácticos

Review, vol. 21: 1805, 2000; Loveman, Brian. *The Constitution of Tyranny -Regimes of Exception in Spanish America*, Pittsburgh (Pennsylvania), University of Pittsburgh Press, 1993; Schauer, Frederick. “Exceptions”. *University of Chicago Law Review*, vol. 58: 871, 1991; Lobel, Jules. “Emergency Power and the Decline of Liberalism”. *Yale Law Journal*, vol. 98: 1385, 1989; Friedrich, Carl. *Constitutional reason of state –The survival of the constitutional order*, Providence (Rhode Island), Brown University Press, 1957; Rossiter, Clinton. *Constitutional Dictatorship –Crisis Government in the Modern Democracies*, Westport (CT), Greenwood Press Publishers, 1948.

13 Braudel, Fernand. *La historia y las ciencias sociales*. Madrid, Alianza, 1974, 62-63.

de avance temporal –lineales o entreverados, llanos o escarpados, acelerados o ralentizados–, ante un vasto horizonte de observación que, de otro modo, luciría como un enjambre atiborrado y desordenado de multitud de hechos. Aquí la labor del historiador –y para el caso del presente texto, del historiador jurídico– no debe reducirse a una labor notarial de seguimiento mecánico de las secuencias de hechos, sino –si me es permitida la metáfora, acudiendo a los cien ojos de Argos– trazar y construir trayectorias fluidas y movibles de patrones fácticos. Es por esta razón por lo que, como se verá en la sección 3, varios de los gestos institucionales de la iniciativa de paz de 1958 “se mueven” y se repiten –con ritmos diversos– en las de 1991 y 2016, pudiendo decirse afirmaciones similares de estas dos coyunturas históricas. Por ello Braudel recalca que “es necesario distinguir entre movimientos largos y empujes breves, considerados estos últimos en sus fuentes inmediatas y aquellos en su proyección de un tiempo lejano [...]. Cada «actualidad» reúne movimientos de origen y de ritmo diferente: el tiempo de hoy data a la vez de ayer, de antayer, de antaño”¹⁴.

La siguiente observación metodológica tiene que ver con el desafío que todo reporte histórico tiene ante sí, a saber, las fuentes de investigación que sirven de base al estudio. De modo más específico, el primer gran reto consiste en “la *elaboración o tratamiento* de las fuentes”¹⁵. En el presente análisis trabé relación sobre todo con fuentes normativas –incorporadas en constituciones o en reformas constitucionales, en leyes, en decretos leyes y en decretos reglamentarios–, las cuales no solo fueron contrastadas entre sí, sino también con jurisprudencia, doctrina y trabajos académicos que las han estudiado. Estas fuentes, hay que decirlo, en todo caso “no hablan por sí solas” –sobre todo cuando se trata de mostrar la duración, movilidad, vinculación mutua y fluidez histórica arriba referidas–. “Hay que hacerlas hablar” dentro de un marco de análisis e investigación que es justamente el que se presenta en este artículo.

En este sentido, las fuentes de estudio inciden tanto en el historiador jurídico que las investiga como el historiador en ellas: se trata de una interacción donde ambos se “moldean e interpelan” para construir un reporte histórico creíble y contrastable. Desde esta orilla metodológica y teórica de estudio, la

14 *Ibid.*, 76.

15 Silva, Renán. “La servidumbre de las fuentes”, en Adriana Maya y Diana Bonett (comps.). *Balanza y desafío de la historia de Colombia al inicio del siglo XXI*, Bogotá, Universidad los Andes, 2003, 28. El mismo autor señala que “toda investigación histórica comienza con la *selección de un tema* y la *localización de unas fuentes pertinentes*” (*ibid.*), tarea que incluye, primero, el planteamiento de un problema –término más asociado a las ciencias exactas– o de una problemática –término acuñado desde las ciencias sociales–, y segundo, la identificación de los elementos que conforman dicha problemática. Al respecto, véase también Colmenares, Germán. *Cali: terratenientes, mineros y comerciantes, siglo XVIII*, Bogotá, Tercer Mundo, 1997, pp. xi y ss.

relación entre el historiador y sus fuentes –por contraintuitivo que suene– *no es* la del cartógrafo que busca que su mapa coincida plena y totalmente con el mundo real: “El mundo del historiador, lo mismo que el mundo del científico, no es copia fotográfica del mundo real, sino más bien modelo operativo que le permite, con eficacia variable, comprenderlo”¹⁶. Justamente por ello el investigador, en la interacción con sus fuentes y datos de estudio, debe arribar más temprano que tarde a un trazado reflexivo y consciente de su análisis, esto es, debe lograr plantearse “un plan preciso *in mente*, un problema que resolver, una hipótesis de trabajo que verificar”¹⁷. El presente trabajo, como arriba se anotó, parte de la preocupación de examinar –desde el trasfondo de la transicionalidad y la excepcionalidad– la vieja problemática de consolidar la paz en Colombia –esto es, de terminar por fin la guerra–, trasegando a lo largo de tres procesos de paz –los de 1958, 1991 y 2016– para medir en su fase de implementación inicial qué tan fuerte o qué tan débil fue la participación del Congreso –constituyendo la hipótesis corroborada aquella que afirma que en efecto el Congreso de Colombia en dichos escenarios tuvo una intervención parca y débil, sobre todo si se le compara con aquella desplegada por el Gobierno.

3. EL PAPEL DISCRETO DEL CONGRESO DE COLOMBIA AL INICIO DE TRES PROCESOS DE PAZ (1958, 1991, 2016): RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación, que explora el arranque de la implementación de los tres periodos de transición hacia la paz seleccionados –1958, 1991 y 2016–, cuenta con resultados comunes a los tres procesos y con resultados diferenciados dentro de ellos. Los siguientes son los resultados comunes en las tres iniciativas de paz analizadas:

- En la implementación inicial de los tres procesos de transicionalidad las coordenadas normativas del derecho constitucional de transición han venido acompañadas de las propias del derecho constitucional de excepción, prevaleciendo éstas sobre aquellas.
- En la implementación inicial de los tres procesos de transicionalidad ha habido un déficit democrático debido al predominio del Gobierno sobre el Congreso.

16 Carr, Edward H. *¿Qué es la historia?* Barcelona, Editorial Ariel, 1984 [1961], 139. Así, las fuentes y juicios históricos conforman una malla compleja de circuitos con centros y periferias que se relacionan entre sí, dependiendo de los hilos o madejas que el intérprete, de forma creíble y verificable, esté dispuesto a atar o a desatar. Así, por ejemplo, el mismo Carr precisa lo siguiente: “La imagen del hombre medieval profundamente religioso, sea verdadera o falsa, es indestructible”. (*Ibid.*, 19)

17 Ginzburg, Carlo. *El juez y el historiador –Acotaciones al margen del caso Sofri*, Madrid, Anaya & Mario Muchnik, 1993, 40.

- El déficit democrático presente en los tres procesos de transicionalidad deja en evidencia la debilidad del Congreso en el arranque de la implementación de las iniciativas de paz, dificultando de entrada la representación y participación adecuada de los actores en pugna así como el ejercicio de sus derechos.

Por su parte, los resultados diferenciados de la comparación histórica de los tres periodos de transición estudiados son los siguientes:

- El predominio del derecho constitucional de excepción sobre el derecho constitucional de transición ha ocurrido de forma variada, pasando de un nivel muy intenso –inicio del Frente Nacional, 1958– a otro intenso –inicio de la Constitución Política vigente, 1991– y a otro moderado –inicio del Acuerdo de Paz de La Habana, 2016-2017.
- El déficit democrático en detrimento del Congreso y en favor del Gobierno se ha presentado de modo variado, pasando de un nivel muy intenso –inicio del Frente Nacional, 1958– a otro intenso –inicio de la Constitución Política vigente, 1991– y a otro moderado –inicio del Acuerdo de Paz de La Habana, 2016-2017.
- La falta de participación y representación legislativa –en detrimento del ejercicio de los derechos de los actores enfrentados– se ha dado de manera variada, pasando de un nivel muy intenso –inicio del Frente Nacional, 1958– a otro intenso –inicio de la Constitución Política vigente, 1991– y a otro moderado –Acuerdo de Paz de La Habana, 2016-2017.

Una vez descritos los resultados de investigación, en lo que resta del documento estos serán discutidos y analizados con mayor profundidad.

4. EL ROL DISCRETO DEL CONGRESO DE COLOMBIA EN EL IMPULSO INICIAL DE TRES PROCESOS DE PAZ (1958, 1991 Y 2016): DISCUSIÓN DE LA TEMÁTICA

La iniciativa de paz finalmente plasmada en el Acuerdo de Paz de La Habana no ha sido la primera –ni, muy seguramente, será la última– en la compleja realidad política colombiana. La presente investigación analiza el Acuerdo de Paz de 2016 al trasluz histórico de los dos procesos de cambio constitucional más importantes que tuvo el país en la segunda mitad del siglo xx y hasta nuestros días, a saber, el correspondiente al Frente Nacional y aquel impulsado por la Asamblea Constituyente de 1991. Ambos vinieron acompañados de una amplísima agenda –que incluía asuntos burocráticos, electorales, ciudadanos, territoriales, entre muchos otros frentes–, motivo por el cual la agenda de la paz no tuvo mucha visibilidad o, al menos, no tanta como merecía. Lo cierto es que allí se dictaron normas para transitar, en diferentes sentidos, hacia la paz, tal y como fue el caso del Acuerdo de Paz de La Habana adoptado en

tiempos más recientes. Ahora bien, ¿cómo arrancaron estos tres procesos de paz en su fase de implementación inicial? ¿Qué rol tuvo allí el Congreso de la República, sobre todo en relación con el Gobierno? Los tres acápites que componen esta sección –al analizar cada uno de estos tres periodos– buscan dar cuenta de ello.

4.1. La iniciativa de paz de inicios del Frente Nacional (1958)

En una agitada década marcada por una dictadura –la de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957)– y por el intento de dejar atrás un periodo brutal de sectarismo político entre liberales y conservadores –denominado “la Violencia”, extendida entre las décadas de 1940 y 1960¹⁸–, en 1958 se abrió paso un nuevo régimen político –denominado “Frente Nacional”– en el que los mismos conservadores y liberales compartirían el poder por periodos constitucionales de cuatro años. Allí, tímidamente, en medio de vientos de cambio político, también tuvo lugar una apuesta de transición hacia la paz pensada como una especie de hiato institucional que daba pie a las esperanzas de enmendar viejas prácticas políticas para comenzar otras. Así, la paz bipartidista trajo consigo la que se anunció como una “paz rehabilitadora”¹⁹, prevista para enervar la expansión de la violencia en las zonas más afectadas, incluyendo como uno de sus objetivos básicos la rehabilitación de las personas que las habitaban.

La transicionalidad bipartidista estuvo acompañada de varias medidas institucionales²⁰. En primer lugar, se creó una entidad especializada de carácter temporal denominada Comisión Investigadora de las Causas de la Violencia²¹, conformada por ministros de despacho, sociólogos y abogados, para examinar las causas de la continuidad y agudizamiento de la violencia y, a partir de este diagnóstico, sugerir mecanismos e iniciativas para superarla²². Adicional a esta propuesta de diagnóstico de la imperiosa situación, fueron propuestas varias medidas de rehabilitación. Entre ellas²³ se encuentra

18 Esta convulsionada fase de la vida nacional ha sido caracterizada como la guerra civil más sangrienta del continente americano después de la Revolución mexicana, habiendo tenido lugar aproximadamente entre los años 1944-1965. Véase Sáenz Rovner, Eduardo. *La ofensiva empresarial -Industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo-Ediciones Unianides, 1992, 30-31; Pécaut, Daniel. *Orden y violencia: Colombia 1930-1954*, Bogotá, CEREC-Siglo XXI, 1987, 17.

19 Luna, Tania. “El derecho de las transiciones hacia la paz - Rehabilitar a Colombia, el compromiso Frente Nacionalista con el desarrollo (1957-1960)”. Mimeo, tesis doctoral. Bogotá, Facultad de Derecho Universidad de los Andes, 2017, 14.

20 Véase como sustento normativo inicial el Decreto 0247 de 4 de octubre de 1957.

21 Su nombre completo fue Comisión Nacional Investigadora de las Causas Presentes de la Violencia en el Territorio Nacional.

22 Decreto 1718 de 1958 y decretos legislativos 323 y 324 de 1958.

23 Véase, por ejemplo, en materia de rehabilitación agrícola, el Decreto 2332 de 1958.

la que se conoció como la Comisión Especial de Rehabilitación o Comisión Nacional de Rehabilitación²⁴, dispuesta para dar pautas nacionales de alivio a la violencia que debían ser articuladas con las Comisiones Seccionales de Rehabilitación²⁵; complementario a estos niveles se instauró una jurisdicción especial y transitoria con los Tribunales de Conciliación y Equidad²⁶, dispuestos para resolver los conflictos relacionados con la posesión de tierras abandonadas por causa de la Violencia, el cual tuvo competencia para ordenar embargos y proponer fórmulas de amigable composición entre las partes enfrentadas, y de trasladar el caso a la jurisdicción ordinaria en caso de no llegarse a ningún acuerdo. Por último, la transición hacia la paz contó con un espacio para castigar a los altos funcionarios del Estado que se encontraran implicados en los delitos y atrocidades causados en los tiempos de dictadura, a cargo de la Comisión Nacional Asesora de Instrucción Criminal²⁷.

Esta institucionalidad de transición, no obstante, desde el principio se encontró acompañada por la para entonces ya muy reconocida figura del estado de sitio –muy usada por el dictador Rojas Pinilla y por gobiernos previos que acudían una y otra vez al artículo 121 de la Constitución de 1886–, la cual terminaría prevaleciendo abiertamente a lo largo del Frente Nacional. Así, con ciertos intervalos, el estado de sitio se tornó en la constante de la vida política colombiana de la segunda mitad del siglo xx²⁸, exhibiéndose un nivel muy intenso de predominio del derecho público de excepción sobre aquel de transición. Mientras mecanismos transicionales como los Tribunales de Conciliación y Equidad quedarían prontamente en el olvido, iniciativas creadas por el estado de sitio –como la cárcel de la Isla Górgona, solo por señalar un ejemplo²⁹– se perpetuarían por décadas. Desde el propio inicio del Frente Nacional fue instaurado el estado de sitio –en agosto de 1958– en los departamentos considerados más afectados por la Violencia –de la parte

24 Por su nombre completo, Comisión Nacional de Rehabilitación en las Zonas Afectadas por la Violencia. Decreto 1718 de 1958.

25 Referidas por su nombre completo como Comisiones Seccionales de Rehabilitación en las Zonas Afectadas por la Violencia.

26 Decreto Legislativo 2 de 1960. Estos Tribunales debían actuar de forma coordinada con las Comisiones de Baldíos.

27 Por su nombre completo, Comisión Nacional Asesora de Instrucción Criminal para la Investigación de “Altos Funcionarios del Estado”. Decreto 165 de 1958.

28 Con algunas variaciones, los estudios señalan que el país en la segunda mitad del siglo xx vivió 36 años bajo estado de sitio. Véase, por ejemplo, García, Mauricio. “Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997”, en Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García (eds.). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Bogotá, Colciencias, 2001; García, Mauricio y Rodrigo Uprimny. “El control judicial de los estados de excepción en Colombia”, en Rodrigo Uprimny *et al.* (ed.). *¿Justicia para todos?* Bogotá, Editorial Norma, 2006; Barreto, Antonio. *La generación del estado de sitio -El juicio a la anormalidad institucional en la Asamblea Constituyente de 1991*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2011.

29 Decreto Legislativo 12 de 1959.

centro-occidental del país–, a los cuales en 1960 se agregarían 13 municipios de Santander, esto es, de la parte nororiental del territorio³⁰.

Cabe aquí preguntarse qué rol cumplía el Congreso de la República en medio de este enmarañado panorama. La respuesta directa es que su grado de participación e incidencia, como institución, fue mínimo, al punto de generar un enorme déficit democrático –esto es, un grado muy intenso de ausencia de procedimientos genuinamente democráticos– que incluso ha llegado a tener impacto hasta nuestros días. Los colombianos nos acostumbramos a la falta de relevancia del poder legislativo. En efecto, todos los organismos públicos de transición y de excepción arriba mencionados fueron creados por vía de decreto, teniendo estos en la mayoría de los casos fuerza de ley. De hecho la supremacía presidencial tomó forma básicamente a través de dos cauces constitucionales: mediante el estado de sitio –arriba mencionado (art. 121, Constitución de 1886)– y mediante las facultades extraordinarias concedidas por el propio Congreso al presidente (art. 76 num. 12 Constitución de 1886).

En las dos vías institucionales, el Congreso quedaba relegado en un segundo plano mientras el ejecutivo adquiría mayores poderes sobre la vida pública. Así, establecía el artículo 121 de la Constitución de 1886:

En caso de guerra exterior o de conmoción interior podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la república o parte de ella. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá, además de las facultades legales, las que la Constitución autoriza para tiempos de guerra o de perturbación del orden público y las que, conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, rigen para la guerra entre naciones.

El estado de sitio, como mecanismo de distribución y separación de los poderes públicos, partía de la base de considerar a la cabeza de la rama ejecutiva –el presidente de la República– la autoridad mejor dotada y preparada para afrontar situaciones urgentes y precipitadas. A comienzos de los años 1960 –esto es, iniciando el Frente Nacional, foco de esta parte del estudio–, el para entonces conocido administrativista Eustorgio Sarria advertía que en la “imposibilidad intelectual y física en que suele hallarse la rama legislativa del poder público de expedir leyes para regular servicios fundamentales, en situaciones conflictivas o excepcionales, la Constitución acepta que le delegue al presidente de la República”³¹ dicha vital tarea. Quizás por ello el Congreso mismo llegaría a admitir su propia incompetencia, llegando a adoptar de forma inopinada y acrítica como leyes permanentes los decretos excepcionales y transitorios expedidos por el presidente –una acción que los analistas han denominado

30 Decreto Legislativo 3 de 1960.

31 Sarria, Eustorgio. *Esquema de la reforma administrativa en Colombia*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1961, 43.

“blanqueo” de las normas de excepción³²–, tal y como fue el caso de la Ley 141 de 1961, a cuyo tenor del artículo 1º estipulaba:

Adóptanse como leyes los decretos legislativos dictados con invocación del artículo 121 de la Constitución, desde el nueve (9) de noviembre de mil novecientos cuarenta y nueve (1949) hasta el veinte (20) de julio de mil novecientos cincuenta y ocho (1958), en cuanto sus normas no hayan sido abolidas o modificadas por leyes posteriores.

Por su parte, las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso (art. 76 Constitución de 1886) se mostraron como el expediente para transferir poder legal al ejecutivo en tiempos de normalidad. Bajo esta figura varios códigos y leyes de mayor importancia³³ –que debían haber sido discutidos y deliberados en el seno del máximo órgano colegiado democrático del país– fueron adoptados a puerta cerrada mediante decreto presidencial. Ahora bien, en lo atinente al periodo y la temática aquí analizados –el arranque de la implementación de la normatividad de transición hacia la paz de 1958–, debe quedar clara la completa ausencia de regulación de parte del Congreso, exhibiéndose así un nivel muy intenso de falta de participación y representación legislativa en la materia. Revisada la coyuntura histórica del inicio del Frente Nacional, pasemos al segundo periodo arriba mencionado, *i. e.* el arranque de la Constitución de 1991.

4.2. La iniciativa de paz de inicios de la Constitución Política de 1991

En la vida política nacional la década de 1980 tiende a suscitar reminiscencias azarosas y turbulentas, en mayor parte debido al recrudecimiento de la violencia en distintos niveles, al punto de llegar a ser calificada desde la ciencia política como “la larga noche ‘hobbesiana’ de los ochenta”³⁴. De hecho, la gran sensación de crisis e incertidumbre vendría a ser una de las causas principales que llevó a su fin a la Constitución de 1886 para ser reemplazada por la de 1991. Tanto se encontraba en juego, tantas instituciones empezaron a ser revisadas y tantos asuntos políticos y sociales que disparaban a distintos sentidos se discutieron en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, que la normatividad de transición a la paz apenas si logró aparecer, esta vez ya no

32 Véase García, Mauricio. “Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997”, en Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García (eds.). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Bogotá, Colciencias, 2001, 334-335.

33 Por ejemplo, el Código Penal –Decreto 100 de 1980– o el Estatuto de Contratación Estatal –Decreto 222 de 1983.

34 Bejarano, Ana María. “Recuperar al Estado para fortalecer la democracia”, en *Revista Análisis Político*, n.º 22, mayo-agosto, 1994, 47.

bajo el formato normativo de decretos presidenciales –como en 1958– sino como parte del articulado transitorio de la Constitución de 1991.

Es que la Constitución de 1991 también fue entendida como un pacto de paz³⁵ y, por tanto, no debería resultar extraño que llevara en su seno porciones enteras del derecho constitucional de transición. Para empezar está el artículo transitorio 13 de la Constitución, el cual sirvió como marco constitucional inicial de desmovilización de expresiones guerrilleras:

Dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigencia de esta Constitución, el Gobierno podrá dictar las disposiciones que fueren necesarias para facilitar la reinserción de grupos guerrilleros desmovilizados que se encuentren vinculados a un proceso de paz bajo su dirección; para mejorar las condiciones económicas y sociales de las zonas donde ellos estuvieran presentes; y para proveer a la organización territorial, organización y competencia municipal, servicios públicos y funcionamiento e integración de los cuerpos colegiados municipales en dichas zonas.

Como se puede apreciar, el artículo contiene mandatos transitorios de alivio social para territorios vulnerables históricamente azotados por la violencia, a los cuales ya no se les denomina “espacios de rehabilitación”, como en 1958. Así, establece el artículo transitorio 47 de la Constitución: “La ley organizará para las zonas afectadas por aguda violencia, un plan de seguridad social de emergencia, que cubrirá un período de tres años”. Del mismo modo, el derecho de transición del arranque de la Constitución de 1991 incluía la posibilidad de conceder indultos o amnistías por delitos políticos y conexos no extensibles “a delitos atroces ni a homicidios cometidos fuera de combate o aprovechándose del estado de indefensión de la víctima” (art. transitorio 30, Constitución de 1991). Por último, con el objeto de atraer de forma inmediata tanta desmovilización guerrillera como fuera posible, fueron ofrecidas por una sola vez las circunscripciones especiales de paz –art. transitorio 12 de la Constitución–, en los siguientes términos:

Con el fin de facilitar la reincorporación a la vida civil de los grupos guerrilleros que se encuentren vinculados decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno, éste podrá establecer, por una sola vez, circunscripciones especiales de paz para las elecciones a corporaciones públicas que tendrán lugar el 27 de octubre de 1991, o nombrar directamente por una sola vez, un número plural de Congresistas en cada Cámara en representación de los mencionados grupos en proceso de paz y desmovilizados.

35 Véase, por ejemplo, Bergquist, Charles. “Waging War and Negotiating Peace, The Contemporary Crisis in Historical Perspective”, en Charles Bergquist, Ricardo Peñaranda, Gonzalo Sánchez (eds.). *Violencia in Colombia 1990-2000*, Wilmington (Delaware), Scholarly Resources, 2001; Lemaitre, Julieta. *La paz en cuestión - La guerra y la paz en la Asamblea Constituyente de 1991*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2011.

Pero ¿qué había ocurrido entre tanto con el predominio histórico del derecho constitucional de excepción? La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 sesionó bajo un estado de sitio que había sido declarado en mayo de 1984³⁶ –por causa del asesinato del entonces ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla– y el cual, de hecho, fue su tarea levantar en julio 4 de 1991, cuando la nueva Constitución fue finalmente suscrita³⁷. No por casualidad, el copresidente de la Asamblea Constituyente, Antonio Navarro Wolf³⁸, señaló al respecto: “Todos nosotros, o por lo menos la mayoría de los constituyentes, somos de lo que pudiéramos llamar la generación del estado de sitio, yo nací en estado de sitio y vivo hoy en estado de sitio”³⁹. Este solo hecho deja ver el predominio que aún tenía la excepcionalidad en un país que afrontaba y resistía distintos frentes de violencia, plataforma que todavía incidía de forma intensa en varios ámbitos de regulación, incluyendo allí el derecho de transición. ¿Se diluirían nuevamente los esfuerzos transicionales de paz en la vorágine de un derecho de excepción que, en lugar de ser transitorio, se había tornado en una constante de la política nacional? He aquí uno de los principales dilemas que afrontó el seno constituyente de 1991.

Y la respuesta fue clara: debía eliminarse el estado de sitio y su desgastado influjo que se había tornado en moneda corriente. Así, la “vieja” institución del estado de sitio, en distintos espacios del foro constituyente empezó a ser contrastada con la “nueva” figura del estado de excepción⁴⁰, teniendo esta –por su limitación temporal y por otro tipo garantías– un carácter claramente menos discrecional en comparación con la primera. Fue así como tomaron forma los estados de excepción de la Constitución vigente –estado de guerra exterior, estado de conmoción interior y estado de emergencia (arts. 212-215, Constitución de 1991)–. Sí, aún era intenso el influjo de la excepcionalidad sobre la transicionalidad, pero por gestos y esfuerzos institucionales como este nacido de la propia Asamblea Constituyente, dejaría de ser *muy* intenso⁴¹, tal y como fue el caso arriba analizado de inicios del Frente Nacional.

36 Decreto Legislativo 1038 de 1984.

37 La primera versión integral de la Constitución Política de 1991 fue publicada en la *Gaceta Constitucional* número 114 de julio 7 de 1991.

38 Los otros dos copresidentes de la Asamblea Nacional Constituyente fueron Álvaro Gómez Hurtado y Horacio Serpa Uribe.

39 Presidencia de la República-Consejería para el Desarrollo de la Constitución. *Asamblea Nacional Constituyente. Artículo 214 de la Constitución Política de 1991: sesiones de las comisiones y plenarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1991, 82.

40 Véase, por ejemplo, el informe “Normas de excepción. El estado de sitio y el estado de excepción. La emergencia económica y social”, en *Gaceta Constitucional*, n.º 76, mayo 18 de 1991, 12.

41 Por esta misma razón, los presidentes posteriores a 1991 han dejado de acudir a la figura de los estados de excepción, o por lo menos no lo han hecho con la misma frecuencia que los mandatarios de la Constitución de 1886, sobre todo los de la segunda mitad del siglo xx antes de 1991. Incluso, gobiernos como los de Andrés Pastrana o Juan Manuel Santos no declararon estado de conmoción interior ninguno.

Dicho esto, ¿qué se puede decir del desempeño del Congreso de la República en esta coyuntura espesa y aspiracional, en particular en lo atinente a la implementación inicial de la normatividad de transición hacia la paz arriba descrita? Sostengo que aquí se puede seguir hablando de un déficit democrático intenso –en la medida en que el Congreso fue cerrado y a la larga varias decisiones que impactaron la transicionalidad en curso terminaron siendo avaladas por una Comisión Especial o “Congresito” de índole mucho más cerrado–, pero no de un déficit democrático *muy* intenso, ya que en todo caso las reglas básicas del juego –incluyendo aquellas de la transicionalidad hacia la paz– estaban siendo discutidas y deliberadas por el mayor foro democrático de la vida pública del país, a saber, la Asamblea Nacional Constituyente. Veamos.

Uno de los debates más intensos que tuvo la Asamblea Constituyente se centró en si debía cerrarse o no el Congreso de la República. Luego de una intensa negociación –en la que los constituyentes cedieron al declararse inhabilitados para la elección del nuevo Congreso⁴² a cambio de que se aceptara su cierre⁴³–, se llegó al resultado de la disolución del mandato del Congreso y a la convocatoria de nuevas elecciones legislativas –para octubre 27 de 1991– siempre y cuando la Asamblea Constituyente desplegara funciones únicamente constitucionales, y no legales. Estas últimas serían ejercidas temporalmente por una Comisión Especial o “Congresito” que sesionaría entre “el 15 de julio y el 4 de octubre de 1991 y entre el 18 de noviembre de 1991 y el día de la instalación del nuevo Congreso” (art. transitorio 6, Constitución de 1991). Con todo, aún y con la existencia de la Asamblea Constituyente, puede hablarse de un déficit democrático intenso, no por el hecho único del cierre del Congreso, sino sobre todo por la fórmula democrática –abiertamente– restrictiva con la que operó el Congresito: así, (1) en lugar de aprobar proyectos normativos –como es común de cualquier corporación legislativa–, solo podía improbarlos por la mayoría de sus miembros; (2) solo podía improbar, en todo o en parte, proyectos de decreto elaborados por el Gobierno, y no proyectos de ley; y (3) no podía convertir en ley proyecto normativo alguno⁴⁴.

No resulta sorprendente que un esquema constitucional de este tipo hubiera facilitado el “blanqueo” de normas claves del “viejo” estado de sitio –como ya había ocurrido, según se vio arriba, con la Ley 141 de 1961, que adoptó

42 Artículo transitorio 2 Constitución de 1991: “No podrán ser candidatos en dicha elección [a saber, la elección legislativa de octubre 27 de 1991] los delegatarios de la Asamblea Constituyente de pleno derecho ni los actuales ministros del Despacho. Tampoco podrán serlo los funcionarios de la Rama Ejecutiva que no hubieren renunciado a su cargo antes del 14 de junio de 1991.”

43 Artículo transitorio 3 Constitución de 1991: “[...] el actual [Congreso] y sus comisiones entrarán en receso y no podrán ejercer ninguna de sus atribuciones ni por iniciativa propia ni por convocatoria del Presidente de la República.”

44 Véase artículo transitorio 6 Constitución de 1991.

toda la normatividad de excepción expedida entre 1949 y 1958–, esta vez al amparo del artículo transitorio 8 de la Constitución de 1991:

Los decretos expedidos en ejercicio de las facultades de estado de sitio hasta la fecha de promulgación del presente acto constituyente, continuarán rigiendo por un plazo máximo de noventa días, durante los cuales el Gobierno Nacional podrá convertirlos en legislación permanente, mediante decreto, si la Comisión Especial no los imprueba.

Trozos completos de normas de excepción fueron así convertidos en legislación permanente como el Estatuto para la Defensa de la Democracia –Decreto Legislativo 180 de 1988– o el Estatuto para la Defensa de la Justicia –Decreto Legislativo 2790 de 1990–, entre varios cuerpos normativos. Fue bajo estos estrechos canales –en los que el elemento democrático sufrió mengua significativa– donde tuvo lugar el arranque de la implementación del proceso transicional hacia la paz previsto en los artículos transitorios citados de la Constitución de 1991. De forma no sorprendente, la participación inmediata del Congreso fue prácticamente nula, registrándose, por tanto, un grado intenso de ausencia legislativa en el arranque de este proceso. Solo hasta diciembre 30 de 1993 fue adoptada la Ley 104 para facilitar –entre otros aspectos allí regulados– el diálogo con grupos guerrilleros⁴⁵. Ni siquiera esta vez dejó de darse la tendencia histórica de expedición de decretos presidenciales, que en esta ocasión tuvo lugar con el Decreto 1385 de 1994, relacionado con la concesión de beneficios a quienes abandonaran voluntariamente las organizaciones subversivas. Así, por todos los motivos anotados, fue parca y débil la participación y representación del Congreso en el inicio del proceso de transición hacia la paz de 1991, el cual, debe anotarse, no rindió los frutos esperados de desmovilización guerrillera, en la medida en que estuvo muy lejos de la meta al compararse con todos los grupos subversivos que habían alcanzado a desmovilizarse *dentro* –y no inmediatamente después– de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991⁴⁶. Examinada la coyuntura de 1991, pasaré a la tercera y última de las iniciativas de paz enunciadas, a saber, la del Acuerdo de Paz –más reciente– de La Habana.

45 Los contenidos más importantes de esta ley fueron prorrogados por la Ley 241 de 1995. Ambas normas –la Ley 104 de 1993 y la Ley 241 de 1995– serían luego derogadas por la Ley 418 de 1997, la cual desde entonces –con numerosas modificaciones– ha servido como marco normativo rector de tan delicado tema.

46 En efecto, con la prerrogativa de conferirles participación en la Asamblea Constituyente –entre otros beneficios–, se logró la desmovilización de las guerrillas M-19, EPL, Quintín Lame y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT). Las dos primeras participaron con voz y voto en la Asamblea, las dos últimas lo hicieron con voz, pero sin voto. Véase Lemaitre, Julieta. *El derecho como conjuro -Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Bogotá, Siglo del Hombre-Ediciones Uniandes, 2009, 137-141.

4.3. La iniciativa de paz del acuerdo de La Habana (2016)

Colombia ha experimentado diferentes cambios desde 1991. Uno de ellos, sin duda, es la relación que abriga la transicionalidad con la excepcionalidad. Así, en un país fuertemente polarizado –unos en contra, y otros a favor, del Acuerdo de Paz de La Habana– pasó casi completamente inadvertido que era la primera vez en nuestra política contemporánea que un proceso de transición hacia la paz no se encontraba relacionado –ni directa, ni indirectamente– con la declaración presidencial de estado de excepción ninguno. En contraste con las coyunturas históricas de 1958 y 1991, el Acuerdo de Paz de La Habana no vino acompañado –de manera precedente, concomitante o subsecuente– de la adopción formal de ninguno de los tres tipos de estado de excepción previstos en la Constitución.

Este Acuerdo de Paz trajo consigo una densa capa normativa de derecho transicional, de la cual vale la pena destacar los instrumentos de justicia transicional de carácter judicial y extrajudicial –previstos en el artículo transitorio 66 Constitución de 1991– y su desarrollo y precisión en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) –como Título Transitorio de la Constitución Política–. Teniendo en cuenta esta amplia plataforma de transicionalidad acordada a finales de 2016, ¿qué tanto predominio continúa ejerciendo la lógica de la excepcionalidad sobre el terreno del derecho transicional? ¿Acaso sigue dándose allí algún tipo de injerencia? Sostengo que así es, pero esta vez se trata de un grado *moderado* de influencia –y no de uno muy intenso o intenso, como arriba se vio es el caso de las transiciones de paz de 1958 y 1991–. En efecto, sería inapropiado creer que la ausencia de declaraciones presidenciales de estados de excepción equivalga a la desaparición del fenómeno de la excepcionalidad. Si ello fuera así, no habría influencia alguna de la excepcionalidad en la política contemporánea colombiana –ni global– sobre la cual hablar –y en lugar de referir a un grado moderado de injerencia se tendría que hablar de ningún grado de influjo o de predominio en particular–. Pero no es así.

Paradójicamente, en este proceso de paz la autoridad que ató el derecho de transición con el derecho de excepción no fue el presidente de la República, sino la Corte Constitucional de Colombia. Fue la Corte –al revisar los actos normativos que acompañaron la iniciativa de paz de La Habana– la que así se refirió a un “nuevo derecho constitucional de excepción”⁴⁷. Ya que el Acuerdo de Paz fue fuente para producir una reforma constitucional –establecida en el Acto Legislativo 01 de 2016, denominado Acto Legislativo para la Paz– que trajo consigo dos medidas transitorias básicas, a saber, el procedimiento legislativo especial para la paz con términos abreviados para la adopción de

47 C-253 de 2017, fundamento jurídico [en adelante, FJ] 18.

normas –conocido popularmente como *fast track*– y, segundo, las facultades presidenciales para la paz que autorizaron al presidente para expedir decretos con fuerza de ley –denominados “decretos de paz”–, la Corte Constitucional determinó que tales facultades extraordinarias debían ser ejercidas con límites claros y específicos, así como guardando una conexidad y temporalidad ciertas y no artificiosas que si bien no habían sido respetadas por regla general por el “viejo” derecho de excepción, sí debían serlo –de modo estrictamente necesario– por el “nuevo” derecho constitucional de excepción así concebido.

De este modo, la Corte en particular juzgó los decretos presidenciales de paz a partir de los parámetros ofrecidos, de un lado, por el juicio de conexidad y, del otro, por el juicio de necesidad estricta, siendo ambos referentes propios del régimen de los estados de excepción –o, en palabras de la Corte, del “nuevo” derecho de excepción–. Esta clasificación fue la más amplia que encontró el juez constitucional para referirse al manejo de situaciones extraordinarias por parte del presidente, la cual comprende tanto la competencia del ejecutivo para afrontar tiempos de anormalidad o para conservar o restablecer el orden público, así como las facultades presidenciales de paz para hacerle frente a la transicionalidad hacia la paz. Todos estos escenarios se encuentran atravesados por las atribuciones legislativas temporales del presidente, atribución que “no solo tiene un fundamento teórico, sino también histórico que explica la importancia que le ha dado la Carta Política. Antes de 1991, la potestad legislativa del presidente en el marco de los estados de sitio tenía límites y controles judiciales reducidos que impedían el mantenimiento del equilibrio de los poderes públicos”⁴⁸. Sobre este punto, la postura minoritaria de la Corte Constitucional manifestó su completo desacuerdo al aclarar que no todo lo extraordinario es excepcional, como lo establece la voz mayoritaria. Esto es, es en los estados de excepción donde la cabeza del ejecutivo adquiere facultades legales debido a la urgencia de la situación, pero tal no es necesariamente el caso del resto de ocasiones en las que el presidente es extraordinariamente habilitado para legislar: “no pueden confundirse los juicios de constitucionalidad realizados en materia de facultades legislativas extraordinarias, sean otorgadas por ley habilitante o acto legislativo, con aquellos propios de los estados de excepción (arts. 212 a 215)”⁴⁹. Así, en resumen, conceptualmente podría afirmarse que Colombia en el proceso de paz de 2016 consiguió librarse de la excepcionalidad formal –al no encontrarse bajo ningún estado de excepción–, pero que aún resta un camino apreciable para desmarcarse de la excepcionalidad material, tal y como lo muestra el debate de la Corte Constitucional acabado de referir.

Estas ideas nos conducen al papel del Congreso de la República en el Acuerdo de Paz de 2016, particularmente al explorar su fase de arranque:

48 C-535 de 2017, FJ 8.

49 C-160/2017, salvamento de voto del magistrado Alberto Rojas.

si el influjo de la excepcionalidad presidencial aquí fue moderado, ¿qué puede decirse sobre el rol del legislador al iniciarse la implementación del proceso de transición hacia la paz acordado en La Habana? Sostengo que el déficit democrático continuó dándose, pero –al igual que lo ocurrido con la excepcionalidad– esta vez lo fue de forma moderada. En efecto, allí hubo un déficit democrático, manifestado: (1) en la autorización dada al presidente para expedir decretos con fuerza de ley –o decretos de paz–; y (2) en el aval de producir leyes o reformas constitucionales reduciendo los tiempos y debates del régimen ordinario, a través de un procedimiento legislativo especial –o *fast track*–. En ambos casos, el principio democrático resulta apreciablemente afectado debido a que el foro legislativo no está expresando su voluntad basado en la plenitud de sus facultades constitucionales.

Así las cosas, al igual que en 1958 y 1991, en 2016 el Congreso arrancó el proceso de paz rezagado o disminuido en el ejercicio de sus funciones para afrontar y dar los parámetros de regulación exigidos en la apertura de la transicionalidad, sobre todo al comparársele con el poder aumentado del presidente de la República. No obstante, en contraste con 1958 –donde la transición se impulsó prácticamente a partir de decretos presidenciales– y 1991 –donde la transición hacia la paz inició con un Congreso cerrado o, en todo caso, muy disminuido en sus funciones inmediatas al recibir su mandato de manos de un Congreso–, en 2016 nos encontramos con una transicionalidad que contó con la presencia de un Congreso pleno y abierto que, aún cuando con normas especiales, participó en el arranque del proceso. Así, en los doce meses que duró el *fast track*, el Congreso aprobó seis leyes y cinco reformas constitucionales⁵⁰, incluyendo temas de máxima importancia como el Estatuto de la Oposición, la Ley Estatutaria de la Administración de la Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz, JEP y la Ley de amnistías e indultos para miembros de la guerrilla FARC-EP y de tratamientos penales especiales para la fuerza pública. Incluso el Congreso obtuvo un –polémico– impulso de parte de la Corte Constitucional –con su sentencia C-332 de 2017–, que declaró inconstitucionales los literales *h* y *j* del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, permitiéndole al legislador enmendar los proyectos de ley de paz presentados por el Gobierno así como de no tener que votar en bloque dichos proyectos, sino artículo por artículo, como de ordinario es el caso.

Es cierto, el Congreso vio disminuida su capacidad de participación, representación y negociación sobre un asunto de vital importancia como lo es el impulso inicial a la implementación normativa del Acuerdo de Paz. Pero lo

50 Véase Durán, Diana. “Los presupuestos jurisprudenciales del acuerdo de paz: El rol de la Corte Constitucional en la incorporación del proceso de paz con las Farc al ordenamiento jurídico colombiano”, en Diana Durán y David Cruz (eds.). *La experiencia del fast track en Colombia -Reflexiones en torno al Procedimiento Legislativo Especial para la Paz*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2023, 50.

fue de forma moderada, más si se le compara con las experiencias históricas de los acuerdos de 1958 y 1991. El Congreso de la República nuevamente quedó en deuda con el país en cuanto al arranque de la implementación de un acuerdo de paz se refiere; pero esta vez al menos participó con decisión en el empeño público de abrirle un espacio jurídico al Acuerdo de Paz, lográndose de hecho un blindaje más jurídico que político del mismo.

Y es aquí donde nos enfrentamos a una realidad que ha revelado este largo trasegar de un intento más, ojalá esta vez exitoso, para conseguir la paz en Colombia: además de una negociación con la guerrilla de las FARC, se requería un consenso político frente a dichas conversaciones. El blindaje del [A]cuerdo de [P]az ha debido ser político antes que jurídico o, por lo menos, tanto político como jurídico⁵¹.

Para que así sea, un requisito básico consiste en darle mayor importancia y visibilidad al papel que cumple el Congreso de la República en el arranque institucional de este tipo de procesos complejos donde, como es de esperar, varios actores se encuentran institucionalmente enfrentados.

CONCLUSIONES

El presente estudio ha ofrecido una visión histórica panorámica del papel –relativamente incipiente– que ha cumplido el Congreso de Colombia en la fase inicial de cumplimiento de distintos acuerdos de paz suscritos en la segunda mitad del siglo xx y en lo que va corrido del siglo xxi, con un trasfondo en donde los fenómenos de la excepcionalidad y de la transicionalidad han ocupado un espacio estructural, pero variante. Así, la excepcionalidad presidencial es una dinámica que ha venido perdiendo terreno en los procesos transicionales hacia la paz, pero aun así continúa teniendo una presencia apreciable que no puede ser desatendida; por su parte, el Congreso ha venido recuperando –lentamente– su poder democrático de impacto e injerencia en la fase germinal de estas iniciativas de paz, quedando, no obstante, un largo trayecto por recorrer para que el principio democrático –y la confrontación institucional de distintos actores políticos que el mismo supone–, más que en una etiqueta, se convierta en una realidad operante y activa.

REFERENCIAS

- Adler, Nanci (ed.). *Understanding the Age of Transitional Justice: Crimes, Courts, Commissions, and Chronicling*, New Brunswick (NJ), Rutgers University Press, 2018.
- Agamben, Giorgio. *Estado de excepción*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo, 2004.

51 *Ibid.*, 54-55.

- Agamben, Giorgio. “La invención de una epidemia”, en *Ficción de la razón*, 2020. Disponible en <https://ficcionsdelarazon.org/2020/02/27/giorgio-agamben-la-invencion-de-una-epidemia/> [consultado el 15 de febrero de 2023]
- Ackerman, Bruce. “The Emergency Constitution”, en *Yale Law Journal*, vol. 113: 1029, 2004.
- Arendt, Hannah. *Between Past and Future -Eight Exercises in Political Thought*, Nueva York, The Viking Press, 1961.
- Ariza, Libardo, Felipe Cammaert y Manuel Iturralde. *Estados de excepción y razón de estado en Colombia*, Estudios Ocasionales CIJUS, Bogotá, Facultad de Derecho Universidad de los Andes, 1997.
- Ariza, Libardo y Antonio Barreto. “La Corte Constitucional frente a la excepcionalidad: diez años de control material laxo y discursivo”, en Antonio Barreto (ed.). *Derecho Constitucional-Perspectivas críticas*, Bogotá, Universidad de los Andes-Legis, 2001.
- Barreto, Antonio. *La generación del estado de sitio -El juicio a la anormalidad institucional en la Asamblea Constituyente de 1991*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2011.
- Benjamin, Walter. “Tesis de filosofía de la historia”, en *Discursos interrumpidos*, Madrid, Editorial Taurus, 1979 [1940].
- Bejarano, Ana María. “Recuperar al Estado para fortalecer la democracia”, en *Revista Análisis Político*, n.º 22, mayo-agosto, 1994.
- Bergquist, Charles. “Waging War and Negotiating Peace, The Contemporary Crisis in Historical Perspective”, en Charles Bergquist, Ricardo Peñaranda, Gonzalo Sánchez (eds.). *Violencia in Colombia 1990-2000*, Wilmington (Delaware), Scholarly Resources, 2001.
- Bernstein, Eduard. *Las premisas del socialismo y las tareas de la socialdemocracia -Problemas del socialismo. El revisionismo en la socialdemocracia*. México D.F., Siglo XXI, 1982 [1899].
- Braudel, Fernand. *La historia y las ciencias sociales*. Madrid, Alianza Editorial, 1974.
- Burt, Robert. “Judicial Supremacy, Judicial Impotence and the Rule of Law in Times of Crisis”, en Roberto Saba (ed.). *Estado de derecho y democracia: Un debate acerca del rule of law*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2001.
- Carr, Edward H. ¿Qué es la historia? Barcelona, Editorial Ariel, 1984 [1961].
- Colmenares, Germán. *Cali: terratenientes, mineros y comerciantes, siglo XVIII*, Bogotá, Tercer Mundo, 1997.
- Dershowitz, Alan. *Why Terrorism Works: Understanding the Threat, Responding to the Challenge*, New Haven (CT), Yale University Press, 2002.
- Durán, Diana. “Los presupuestos jurisprudenciales del acuerdo de paz: El rol de la Corte Constitucional en la incorporación del proceso de paz con las Farc al ordenamiento jurídico colombiano”, en Diana Durán y David Cruz (eds.). *La experiencia del fast track en Colombia -Reflexiones en torno al Procedimiento Legislativo Especial para la Paz*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2023.

- Fiss, Owen. *A War Like No Other –The Constitution in a Time of Terror*, New York, The New Press, 2015.
- Friedrich, Carl. *Constitutional reason of state –The survival of the constitutional order*, Providence (Rhode Island), Brown University Press, 1957.
- García, Mauricio. “Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997”, en Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García (eds.). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Bogotá, Colciencias et al., 2001.
- García, Mauricio y Rodrigo Uprimny. “El control judicial de los estados de excepción en Colombia”, en Rodrigo Uprimny et al. (ed.). *¿Justicia para todos?* Bogotá, Editorial Norma, 2006.
- Ginzburg, Carlo. *El juez y el historiador –Acotaciones al margen del caso Sofri*, Madrid, Anaya & Mario Muchnik, 1993.
- González, Jorge. *Estados de excepción y democracia liberal en América del Sur. Argentina, Colombia y Chile 1930-1990*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2015.
- Gross, Oren. “Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional?”, en *Yale Law Journal*, vol. 112: 1011, 2003.
- Gross, Oren y Fionnuala Aoláin. *Law in times of crisis. Emergency powers in theory and practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- Iturralde, Manuel. “Estado de derecho vs. Estado de emergencia: los estados de excepción y la construcción de la temporalidad del derecho en Colombia”, en Daniel Bonilla y Manuel Iturralde (eds.). *Hacia un nuevo Derecho Constitucional*, Bogotá, Universidad de los Andes-Legis, 2005.
- Karl, Robert. *Forgotten peace. Reform, violence, and the making of contemporary Colombia*, Oakland, University of California Press, 2017.
- Lemaitre, Julieta. *El derecho como conjuro -Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*, Bogotá, Siglo del Hombre-Ediciones Uniandes, 2009.
- Lemaitre, Julieta. *La paz en cuestión - La guerra y la paz en la Asamblea Constituyente de 1991*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2011.
- Lobel, Jules. “Emergency Power and the Decline of Liberalism”. *Yale Law Journal*, vol. 98: 1385, 1989.
- Loveman, Brian. *The Constitution of Tyranny -Regimes of Exception in Spanish America*, Pittsburgh (Pennsylvania), University of Pittsburgh Press, 1993.
- Luna, Tania. “El derecho de las transiciones hacia la paz - Rehabilitar a Colombia, el compromiso Frente Nacionalista con el desarrollo (1957-1960)”. Mimeo, tesis doctoral. Bogotá, Facultad de Derecho Universidad de los Andes, 2017.
- Nagy, Rosemary, Melissa Williams y Jon Elster (eds.). *Transitional Justice*, Nueva York, NYU Press, 2012.

- Negretto, Gabriel y Juan Aguilar. "Liberalism and Emergency Powers in Latin America: Reflections on Carl Schmitt and the Theory of Constitutional Dictatorship", en *Cardozo Law Review*, vol. 21: 1805, 2000.
- Nino, Carlos Santiago. "Transition to democracy, corporatism and constitutional reform in Latin America", en *University of Miami Law Review*, vol. 44 (1), 1989.
- Nino, Carlos Santiago. *Radical Evil on Trial*, New Haven (CT), Yale University Press, 1996.
- Pécaut, Daniel. *Orden y violencia: Colombia 1930-1954*, Bogotá, CEREC-Siglo XXI, 1987.
- Reátegui, Félix (ed.). *Justicia transicional: Manual para América Latina*, Brasilia y Nueva York, Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2011.
- Reyes, Yesid (ed.). *¿Es injusta la justicia transicional?* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.
- Rossiter, Clinton. *Constitutional Dictatorship – Crisis Government in the Modern Democracies*, Westport (CT), Greenwood Press Publishers, 1948.
- Rouquié, Alain. *El estado militar en América Latina*, México, Siglo XXI, 1984.
- Sáenz Rovner, Eduardo. *La ofensiva empresarial -Industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo-Ediciones Uniandes, 1992.
- Saffón, María Paula. "Enfrentando los horrores del pasado: Estudios conceptuales y comparados sobre justicia transicional", en Martha Minow, David Crocker y Rama Mani, *Justicia transicional*, Colección Nuevo Pensamiento Jurídico, Bogotá, Siglo del Hombre-Facultad de Derecho Universidad de los Andes, 2011.
- Sarria, Eustorgio. *Esquema de la reforma administrativa en Colombia*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1961.
- Schauer, Frederick. "Exceptions". *University of Chicago Law Review*, vol. 58: 871, 1991.
- Schmitt, Carl. *Teología política*, Madrid, Editorial Trotta, 2009 [1922].
- Silva, Renán. "La servidumbre de las fuentes", en Adriana Maya y Diana Bonett (comp.). *Balance y desafío de la historia de Colombia al inicio del siglo XXI*, Bogotá, Universidad los Andes, 2003.
- Singhvi, Abhishek y Khagush Gautam. *The law of emergency powers: comparative common law perspectives*, Singapur, Springer, 2020.
- Teitel, Ruti. *Transitional Justice*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Teitel, Ruti. "La genealogía de la justicia transicional", en *Justicia transicional: Manual para América Latina*, Brasilia y Nueva York, Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2011.
- Teitel, Ruti. *Globalizing Transitional Justice: Contemporary Essays*, New York, Oxford University Press, 2014.

Torres, Eduardo. “Justicia transicional en perspectiva: posibilidades, retos y nuevas paradojas en escenarios de (post)conflicto”, en Louise Arbour, Dustin Sharp, Lars Waldorf, *Justicia transicional y postconflicto*, Colección Nuevo Pensamiento Jurídico, Bogotá, Siglo del Hombre-Facultad de Derecho Universidad de los Andes, 2019.

Torres del Río, César. *Fuerzas armadas y seguridad nacional*, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial, 2000.

Uprimny, Rodrigo, María Paula Saffon, Catalina Botero y Esteban Restrepo. *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*, Bogotá, De Justicia, 2006.

Documentos oficiales

Acto Legislativo 01 (2016, 7 de julio). Congreso de la República. Imprenta Nacional. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=75874>

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera [en Colombia]. Noviembre de 2016. Disponible en https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

Constitución Política de 1886. República de Colombia.

Constitución Política de 1991. República de Colombia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Corte Constitucional de Colombia. (2017, 9 de marzo). Sentencia C-160 (M. P. Gloria Stella Ortiz) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-160-17.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2017, 27 de abril). Sentencia C-253 (M. P. Gloria Stella Ortiz) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-253-17.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2017, 17 de mayo). Sentencia C-332 (M. P. Antonio José Lizarazo) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-332-17.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2017, 17 de agosto). Sentencia C-535 (M. P. Gloria Stella Ortiz) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-535-17.htm> num. 1:~:text=(mayo%2028)-,por%20el%20cual%20se%20crea%20un%20r%C3%A9gimen%20transitorio%20para%20la,con%20Enfoque%20Territorial%20(PDET)

Decreto 0247 (1957, 4 de octubre). Presidencia de la República. Imprenta Nacional.

Decreto 165 (1958, 21 de mayo). Presidencia de la República. Imprenta Nacional.

Decreto 1718 (1958, 3 de septiembre). Presidencia de la República. Imprenta Nacional.

Decreto 2332 (1958, 13 de noviembre). Presidencia de la República. Imprenta Nacional.

Decreto 100 (1980, 23 de enero). Presidencia de la República. Imprenta Nacional.

Decreto 222 (1983, 2 de febrero). Presidencia de la República. Imprenta Nacional.

Decreto Legislativo 323 (1958, 18 de septiembre). Presidencia de la República. Imprenta Nacional.

Decreto Legislativo 324 (1958, 18 de septiembre). Presidencia de la República. Imprenta Nacional.

Decreto Legislativo 12 (1959, 4 de junio). Presidencia de la República. Imprenta Nacional.

Decreto Legislativo 2 (1960, 4 de febrero). Presidencia de la República. Imprenta Nacional.

Decreto Legislativo 3 (1960, 8 de octubre). Presidencia de la República. Imprenta Nacional.

Decreto Legislativo 1038 (1984, 1º de mayo). Presidencia de la República. Imprenta Nacional.

Decreto Legislativo 180 (1988, 27 de enero). Presidencia de la República. Imprenta Nacional.

Decreto Legislativo 2790 (1990, 20 de noviembre). Presidencia de la República. Imprenta Nacional.

Gaceta Constitucional 76 (1991, mayo 18). República de Colombia. Imprenta Nacional.

Ley 141 (1961, 16 de diciembre). Congreso de la República. Imprenta Nacional. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47847>

Ley 104 (1993, 30 de diciembre). Congreso de la República. Imprenta Nacional. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8743>

Ley 241 (1995, 26 de diciembre). Congreso de la República. Imprenta Nacional. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0241_1995.html

Ley 418 (1997, 26 de diciembre). Congreso de la República. Imprenta Nacional. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6372>

Presidencia de la República-Consejería para el Desarrollo de la Constitución. *Asamblea Nacional Constituyente. Artículo 214 de la Constitución Política de 1991: sesiones de las comisiones y plenarias*". Bogotá, Imprenta Nacional, 1991.



Disponible en:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337683228007>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la
academia

Antonio Barreto Rozo

**La discreta labor del Congreso de Colombia en el
arranque de tres procesos de paz (1958, 1991, 2016)**

**The Discreet Labor of the Congress of Colombia at the
Beginning of Three Peace Processes (1958, 1991, 2016)**

Revista Derecho del Estado

núm. 62, p. 171 - 199, 2025

Universidad Externado de Colombia,

ISSN: 0122-9893

ISSN-E: 2346-2051

DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n62.06>