



Bogotá D.C., 25 de enero de 2017

Honorable Senador

CARLOS FERNANDO MOTOA

Presidente

Comisión Primera Senado de la República

E.S.D.

Correo: Comisionprimera@gmail.com

REF. Ponencia Audiencia Pública 25 de enero de 2017 sobre Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2016 Senado, *“por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.”*

JOMARYLIZ ORTEGÓN OSORIO, Presidenta de la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, ciudadana colombiana mayor de edad, vecina de Bogotá, identificada con C.C. 52.537.603, en ejercicio del artículo 231 de la Ley 5ta de 1992 y de conformidad con la Convocatoria de Audiencia pública para el 24 de enero de 2017 en el marco del Procedimiento Legislativo Especial para la paz, presentamos ante la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes Ponencia escrita **“Efectos de la incorporación constitucional de los Acuerdos de Paz”**.

Como organización de derechos humanos queremos reiterar la importancia de este tipo de audiencias, para que la ciudadanía en su conjunto pueda participar del debate democrático que implica la incorporación de los Acuerdos de Paz en el ordenamiento jurídico colombiano. Pero también, y en esto queremos llamar especialmente la atención, debe garantizarse que las víctimas tengan lugar en todas las discusiones legislativas, por lo que el Congreso debe invitar a las víctimas, sus organizaciones y organizaciones de derechos humanos para que puedan participar activamente en las discusiones. Esto significa hacer realidad el lugar central que el Acuerdo de Paz otorga a las víctimas y que debe proyectarse en todas las fases del proceso.



La presente intervención estará dirigida a: **I)** primero, reiterar la importancia de la incorporación del Acuerdo Final al ordenamiento jurídico colombiano, por tratarse de uno de los logros más importantes hasta ahora alcanzados en la búsqueda de materializar el derecho a la paz consagrado en la Constitución de 1991; **II)** Segundo, señalar que dicho artículo debe interpretarse en el sentido de incorporarse al ordenamiento colombiano como una política de Estado que vincule a todos los poderes públicos como establece el párrafo segundo del artículo 1 del Acto Legislativo; **III)** Señalar que aunque los Acuerdos de Paz sean tomados como parámetro de interpretación de constitucionalidad (bloque de constitucionalidad en sentido lato), ello no sustituye la obligatoriedad que tienen las normas de DIDH y DIH allí incorporadas (bloque de constitucionalidad en sentido estricto). De ahí que sea necesario recomendar que se incorpore expresamente la mención al DIDH adicional al DIH y derechos fundamentales. **IV)** Reiterar la importancia de que se respeten los principios de autenticidad y bilateralidad de los acuerdos; **V)** Por último, proponer la incorporación de precisiones al texto del Artículo Transitorio según las consideraciones anteriores: una, en el sentido de ratificar su carácter vinculante como política de Estado y con efecto de derogatoria tácita sobre las normas que contravengan el espíritu del Acuerdo Final y, la otra, señalar que se haga mención explícita a la incorporación al ordenamiento colombiano de las disposiciones del Acuerdo Final que correspondan al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

I. La incorporación de los Acuerdos como un desarrollo fundamental del derecho a la paz

Este Acto Legislativo es el resultado de años de negociación para el logro de una salida negociada al conflicto armado colombiano con la guerrilla de las FARC-EP. En dicho Acto se definirá el significado de los Acuerdos de paz y el valor que este tendrá en los próximos años para la sociedad, gobernantes, jueces y legisladores.

Desde la Constitución de 1991, este Acto Legislativo ha sido el desarrollo más concreto del Derecho a la Paz, el cual fue un logro y promesa por cumplir de la Constitución de 1991. A lo largo de estos años, dicho derecho ha sido entendido como (i) uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional; (ii) un fin fundamental de Estado colombiano; (iii) un derecho colectivo en cabeza de la Humanidad; (iv) un derecho subjetivo; y (v), un deber jurídico de cada uno de los ciudadanos colombianos, en copiosa jurisprudencia de la Corte Constitucional¹.

Con la incorporación del Acuerdo de Paz al derecho colombiano, tenemos que, si

¹ Ver: Sentencias C 370 del 2006, C 048 de 2001, C-771 de 2011, C 379 de 2016, T 255 de 1993, entre otras.



se respetan las garantías básicas del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, el Estado colombiano estará realizando uno de los propósitos principales del derecho internacional. Al tiempo, con esta incorporación comenzará el camino para el logro de los fines fundamentales del Estado colombiano, pues alcanzar una paz estable y duradera es un presupuesto para la materialización de otros derechos. Esto por cuanto el Acuerdo Final lejos de ser sólo un proceso de desarme, plantea las bases para que, si se implementa plenamente, se logre la superación de condiciones de impunidad sistemática para las víctimas del conflicto armado y del conflicto socio-político colombiano, además de un proceso de apertura política y el establecimiento de los principios básicos para la superación de la injusticia social e inequidad estructural como causas objetivas de la guerra en Colombia.

Por tanto, la importancia fundamental de la discusión del día de hoy es que estamos definiendo la fuerza de un catálogo de prescripciones fruto de la negociación. Acá se definen cuáles serán las expectativas y exigencias legítimas que estamos en capacidad de hacerle al Estado colombiano las víctimas de este conflicto, las y los defensores de derechos humanos y las organizaciones representativas, quienes tanto hemos trabajado y creído en la necesidad de una salida negociada al conflicto y acompañamos este proceso en todas las etapas de su proceso de negociación y refrendación popular.

La incorporación constitucional de los Acuerdos de Paz transmite el mensaje político y jurídico de que lo pactado es de obligatorio cumplimiento, al punto que hace parte de la norma de normas y fundamento del orden jurídico, de conformidad con el artículo 4 de la C.P. que consagra la supremacía constitucional.

Finalmente, además de otorgar seguridad y estabilidad jurídica a los Acuerdos como garantía de lo pactado, que es el título y objetivo principal del Acto Legislativo, la incorporación constitucional se convierte en una herramienta de exigibilidad ciudadana. Es así como se realiza simultáneamente el derecho a la paz y el principio de participación ciudadana.

II. Acuerdo como política de Estado que debe ser interpretada en sentido lato y estricto.

Así como uno de los factores claves del éxito de un proceso de paz es su rápida implementación, consideramos que una garantía básica de que este Acuerdo logre los fines para los cuales ha nacido es que sea incorporado al ordenamiento jurídico colombiano como una política de Estado, con una mención explícita a esta consideración en el inciso segundo del artículo transitorio. Esto es, que su cumplimiento no esté supeditada a las consideraciones de gobernantes o



políticas públicas de turno, sino que justamente debido a su carácter de ser el desarrollo de un derecho fundamental inalienable y fin principal del derecho internacional, sus disposiciones no puedan ser desobedecidas o ignoradas. Basta con recordar el proceso de implementación de los Acuerdos de Paz en Irlanda del Norte, que pese a tener lugar entre 1994 y 1998 a día de hoy su implementación se encuentra todavía en marcha. Con la inclusión de esta garantía de continuidad y compromiso del Estado con la consecución de los objetivos propuestos en el Acuerdo de paz, se estará buscando una efectividad del derecho a una paz estable y duradera.

El artículo 1 de la Ley que crea el Consejo Nacional de Paz (Ley 434 de 1998) establece que la política de paz es una política de Estado. El parágrafo 2 del Acto legislativo que se discute coadyuva la realización de este objetivo al señalar que “instituciones y autoridades del Estado deben cumplir de buena fe lo pactado”. Esto implica que toda la institucionalidad estatal se sienta vinculada en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Así mientras que la capacidad de negociación del acuerdo de paz, se ha dicho que corresponde esencialmente al Poder Ejecutivo, la implementación compete tanto al poder ejecutivo, como al legislativo, judicial y los organismos de control.

En conclusión, el párrafo 2 del artículo primero debería hacer mención expresa al carácter de política de Estado de la política de paz, máxime cuando establece obligaciones claras para todas las instituciones del Estado colombiano sujetas a ser exigibles no sólo como parámetro de interpretación, sino como forma de realización del principio de confianza legítima en las instituciones.

II. Relación del artículo transitorio constitucional con el bloque de constitucionalidad

Hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, los tratados ratificados por Colombia sobre derechos no susceptibles de suspensión en estados de excepción, conforme al artículo 93 constitucional. Además hacen parte del bloque de constitucionalidad otros instrumentos internacionales, que si bien no han sido ratificados, forman parte de las normas relevantes para interpretar los casos, estos últimos conforman el bloque de constitucionalidad en sentido lato², como por ejemplo las “*Directrices Básicos sobre el derecho de las Víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de Derechos*

² Sentencias C-278 de 2007 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla), T-967 de 2009 (M. P. María Victoria Calle Correa) y C-715 de 2012 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva)



*Humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.*³

Debe tenerse en cuenta que este artículo transitorio es complementario y no sustitutivo del artículo 93 constitucional, referido al bloque de constitucionalidad en sentido estricto. Significa que, si en los Acuerdos hay disposiciones que recogen normas de DIDH o DIH se entienden incorporadas a la Constitución, en sentido estricto, dado que i) se remiten específicamente a compromisos auténticamente considerados en el Acuerdo Final y que ii) versan sobre las siguientes materias “sobre derechos humanos, derecho penal internacional y derecho internacional humanitario. También, normas sobre límites territoriales de Colombia”⁴. En el Acto Legislativo que se discute, también se integran los Acuerdos de Paz como parámetro de interpretación y de control constitucional, (bloque de constitucionalidad en sentido lato), así como sucede con las normas y costumbre internacional no necesariamente codificada como “*leyes estatutarias, orgánicas, decisiones de jueces internacionales sobre derechos humanos. Por ejemplo, los principios pinheiro, tal como lo estableció esta Corte en la sentencia C-715 de 2012.*”

Esto significa que la incorporación constitucional de los acuerdos no es un adorno, sino que vincula al juez constitucional en el examen de constitucionalidad de las “normas y leyes” de implementación de los acuerdos. No tendría sentido incorporar los Acuerdos al ordenamiento jurídico colombiano, para garantizar su implementación, para que estos no tengan efecto sobre disposiciones normativas contrarias a su esencia. Al contrario, la incorporación es una garantía de que los desarrollos normativos y las actuaciones del Estado colombiano, en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, se encargará de salvaguardar lo auténticamente pactado entre ambas partes, tal como fue consignado en el Acuerdo Final. Lo anterior, siempre y cuando no se suspendan o atenúen las obligaciones adquiridas por el Estado colombiano según el Derecho Internacional.

IV. Autenticidad y bilateralidad como principios rectores actividad legislativa

En la incorporación normativa de los Acuerdos, existe la necesidad de que los principios de bilateralidad y autenticidad sean respetados e incluidos de manera expresa en la incorporación del Acuerdo final y tengan efectos jurídicos.

³ Documento aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante resolución 60/147 en diciembre de 2005.

⁴ Sentencia C-269 de 2014 M.P. Mauricio González Cuervo.



Con relación a la bilateralidad, tenemos que se refiere a respetar compromisos que fueron pactados libremente entre las partes en el marco de las negociaciones de la Habana. El principio autenticidad remite a la idea de que la reglamentación debe atender a respetar integralmente el espíritu de lo pactado. Así se establece en el preámbulo del Acuerdo final que señala que la partes “obran de buena fe y con la plena intención de cumplir lo acordado” y en el acuerdo del 7 de noviembre del 2016, donde se dijo que el Gobierno Nacional incorporaría un artículo transitorio a la Constitución Nacional con la obligación de las instituciones y autoridades del Estado de “cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final”, como está sucediendo ahora.

En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final, so pena de excluir del ordenamiento jurídico aquellas disposiciones contrarias a su espíritu.

V. Propuestas para reforzar la garantía de implementación y cumplimiento del Acuerdo final en su incorporación al ordenamiento jurídico colombiano.

En conclusión, del análisis jurídico sobre el estatus del Acuerdo Final en el ordenamiento colombiano a la luz del Artículo transitorio en mención, a nuestro juicio dicha incorporación debe ser interpretada y considerada en los siguientes tres sentidos:

- **Principio de actuación:** El Acuerdo de Paz integralmente considerado como principio que guíe la actuación de todas las autoridades estatales.
- **Regla constitucional:** El Acuerdo de Paz como conjunto de obligaciones vinculantes para el proceso de desarrollo normativo y de política pública, tanto para el poder Ejecutivo como el Legislativo, so pena de excepción de inconstitucionalidad.
- **Parámetro de interpretación:** El Acuerdo de Paz como criterio de interpretación judicial constitucional.

Con todo, respetuosamente queremos solicitarle al honorable Congreso de la República que realice las siguientes precisiones al texto del articulado en aras de garantizar la efectividad de los compromisos asumidos en el Acuerdo Final:

- Ratificar “su carácter vinculante como política de Estado y con efecto de derogatoria tácita sobre las normas que contravengan el espíritu del Acuerdo Final” en el inciso segundo del artículo transitorio.



- Que se haga mención explícita a “la incorporación al ordenamiento colombiano de las disposiciones del Acuerdo Final que correspondan al Derecho Internacional de los Derechos Humanos”.

Cordialmente,

Jomary Liz Ortega Osorio

C.C. 52537603

Presidenta

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo