



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 "Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia".

Bogotá D.C., 18 de julio de 2017

Honorable Magistrado

**CARLOS LIBARDO BERNAL PULIDO**

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

E.

S.

D.

**Referencia:** Intervención ciudadana sobre el Decreto Ley 885 del 26 de mayo de 2017: *"por medio del cual se modifica la ley 434 de 1998 y se crea el consejo nacional de paz, reconciliación y convivencia"*.

**Expediente:** RDL-020

**JOMARY ORTEGÓN OSORIO**, Presidenta de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo"; **JOSÉ JANS CARRETERO PARDO** y **SORAYA GUTIÉRREZ ARGÜELLO** abogado y abogada de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" (CCAJAR) colombiano y colombianas mayores de edad, vecinos de Bogotá, identificados como aparece al pie de nuestras respectivas firmas, de conformidad con lo prescrito en el Acto Legislativo 01 de 2016 que establece el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y el Decreto 121 de 2017, presentamos ante la Honorable Corte Constitucional **intervención ciudadana** sobre el Decreto Ley 885 del 26 de mayo de 2017: *"por medio del cual se modifica la ley 434 de 1998 y se crea el consejo nacional de paz, reconciliación y convivencia"*.

La presente intervención estará dirigida a valorar la constitucionalidad del Decreto 885 de 2017 en el sentido de: A) defender que se trata de una medida que se ajusta a los parámetros de necesidad estricta y conexidad objetiva, estricta y suficiente fijados por la Corte Constitucional, B) el art. 1 del D.L. 588 de 2017 impone un mandato a las autoridades públicas de garantizar la implementación del CNPRC y los Consejos Regionales, como cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final, C) la creación de Consejos Territoriales de Paz no es una facultad discrecional de las autoridades territoriales, sino una función y mandato de obligatorio cumplimiento reforzado por el A.L. 02 de 2017.

## Contenido

<b>II. Resumen</b>	3
<b>III. Consideraciones</b>	4
A. El Decreto Ley 885 de 2017 reúne los criterios formales y materiales de Constitucionalidad	4
1. Verificación de los requisitos formales de validez.	6
2. Verificación de los requisitos materiales de validez.	6
El Decreto 885 de 2017 satisface el requisito de necesidad estricta	6
Conexidad objetiva	8
Conexidad estricta	9
Conexidad suficiente	13
B. ¿Qué quiere decir que la política de paz es una política de Estado? El art. 1 del D.L. 588 de 2017 impone un mandato a las autoridades públicas de garantizar la implementación del CNPRC y los Consejos Regionales, como cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final.	15
1. La paz como política de Estado	15
2. La obligatoria observancia del principio de buena fe en el cumplimiento del Acuerdo Final.	18
C. La creación de Consejos Territoriales de Paz no es una facultad discrecional de las autoridades territoriales, sino una función y mandato de obligatorio cumplimiento reforzado por el A.L. 02 de 2017.	23
1. Consejos Territoriales de paz ¿Facultad discrecional o mandato constitucional?: sobre la exequibilidad condicionada del art. 10 del D.L 885 de 2017.	23
2. Sobre la paz como derecho, principio y valor fundamental	31
3. La interpretación discrecional viola los principios de centralidad de los derechos de las víctimas y el enfoque territorial del Acuerdo Final.	36
<b>IV. Conclusiones</b>	39



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

### I. Resumen

En primer lugar, consideramos que el Decreto Ley 885 de 2017 reúne todos los criterios de constitucionalidad señalados por la jurisprudencia de la H. Corte para Decretos Ley en el marco del procedimiento legislativo especial para la paz (A.L. 01 de 2016), incluyendo el requisito de necesidad estricta y conexidad objetiva, estricta y suficiente.

En segundo lugar, queremos reafirmar que las expresiones “La política de paz es una política de Estado, permanente y participativa” (Ley 434 de 1998) y “**La política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización es una política de Estado**” (Decreto Ley 885 de 2017) no pueden constituir una cláusula vacía en el ordenamiento jurídico colombiano, como ha sucedido hasta ahora en la mayoría de municipios y en muchos departamentos. En ese sentido, solicitamos respetuosamente que la H. Corte Constitucional se pronuncie sobre dicha expresión en el sentido de ratificar que este es un mandato de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades públicas en Colombia, reforzado con lo dispuesto por el Acto Legislativo 02 de 2017 que dispone que “Las instituciones y autoridades del **Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe** con lo establecido en el Acuerdo Final.”

En tercer lugar, sobre el artículo 10 del Decreto Ley 885 de 2017 que modifica el Artículo 13 de la Ley 434 de 1998, en las expresiones “*Las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales **están autorizados** para crear, a iniciativas del respectivo Gobernador o Alcalde los Consejos Departamentales o Municipales de Paz*” y “*Los ciudadanos podrán recurrir a los **mecanismos de participación establecidos en la Constitución** y la ley para promover la creación de los Consejos territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia*”, respetuosamente solicitamos a la H. Corte que i) declare la constitucionalidad de dicha “autorización” en el sentido de que esta es un otorgamiento de funciones para que los entes territoriales actúen mediante la creación de Consejos Territoriales de Paz, en cumplimiento del deber constitucional de garantizar el cumplimiento de buena fe de lo pactado en el Acuerdo Final, en lugar de ser ésta una potestad discrecional; ii) por tanto, la creación de dichos Consejos Territoriales puede exigirse por los ciudadanos vía tutela, como “mecanismo de participación”, en virtud del derecho fundamental a la paz consagrado en el Art. 22 de la Carta Política.



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

### II. Consideraciones

#### A. El Decreto Ley 885 de 2017 reúne los criterios formales y materiales de Constitucionalidad

El Acto Legislativo 01 de 2016 establece facultades extraordinarias para que el Presidente de la República pueda expedir decretos con fuerza de ley cuyo contenido facilite la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final. Estos decretos tienen control material y formal por parte de la Corte Constitucional, bajo el entendido que los mismos no pueden sacrificar principios propios del Estado Social de Derecho, entre ellos, la separación de poderes y los derechos de las víctimas.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-699 de 2016 mediante la cual reconoció la competencia del Presidente de la República para legislar de manera extraordinaria, entendió que dicha competencia no era ilimitada, y que en el examen de constitucionalidad debía verificar que los decretos con fuerza de ley cumplan con la finalidad ***“para la cual se confieren las facultades, a saber, facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final; que tengan entonces una conexidad objetiva, estricta y suficiente con el referido acuerdo; que se den en circunstancias excepcionales, pues las facultades son precisamente extraordinarias (...)”***. Los decretos expedidos en uso de estas facultades son una herramienta *“para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*. Su finalidad última es lograr la paz dentro del marco constitucional, luego es indispensable establecer un control sobre el abuso de poder.

Respecto a los controles formales, los decretos con fuerza de ley deben i) ser expedidos por el Presidente de la República atendiendo a lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución; ii) los mismos deben ser expedidos dentro de los siguientes 180 días a la entrada en vigencia del Acto legislativo 01 de 2016; y iii) el decreto debe tener ***“una motivación suficiente, la cual demuestre su condición de instrumento para la implementación del Acuerdo Final”***.<sup>1</sup> Por otro lado, el control material de los decretos implica que los mismos deben atender a los criterios de i) necesidad estricta y ii) conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo Final.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia C-160 de 2017, MP Gloria Stella Ortiz Delgado

## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

Sobre el primer elemento, esto es, necesidad estricta, el mismo se deriva del principio de separación de poderes. Así, la tensión que genera expedir decretos con fuerza de ley por medio de la facultad excepcionalidad que se le confiere al Presidente y que originalmente reside en el legislativo, se compensa con la urgencia e imperiosa necesidad de que su expedición no sea objetivamente posible tramitar por los canales ordinarios y especiales del Congreso de la República, precisó la Corte:

*“Esta exigencia de estricta necesidad se justifica porque toda habilitación extraordinaria para legislar supone un sacrificio para el principio democrático. Mientras el Congreso de la República representa al pueblo, tiene una configuración pluralista y garantías de multiculturalidad, y sus procedimientos son deliberativos y mayoritarios, el Presidente de la República no encarna simultáneamente todos estos valores. Por lo mismo, ese sacrificio debe estar debidamente justificado. Tradicionalmente, la atribución de facultades extraordinarias se legitima por la conveniencia de contar con legislación oportuna o tecnificada. Pero en el contexto del Acto Legislativo 1 de 2016 no es suficiente con apelar en abstracto a estos dos objetivos. Es posible que las medidas del decreto ley se requieran con inmediatez, pero el procedimiento legislativo especial garantiza una legislación expedita. Es también factible que las normas del decreto ley exijan desarrollo técnico, pero las reglas especiales del proceso legislativo propician la tecnificación de la legislación.”<sup>2</sup>*

El segundo elemento del control material, es decir la conexidad, exige que esta sea estricta, objetiva y suficiente. Sobre la conexidad objetiva, ha señalado la Corte que el Gobierno debe demostrar un vínculo *cierto y verificable* entre el contenido del decreto sometido a examen y el Acuerdo Final, es decir, el contenido del decreto no puede regular aspectos distintos o que excedan el propósito de la implementación del contenido del Acuerdo Final. Por su parte, la conexidad estricta exige que, además de la demostración del vínculo cierto y verificable, el Gobierno demuestre ese aspecto concreto y definido del Acuerdo que pretende regular. Esta conexidad estricta es necesaria para que el Ejecutivo, bajo el argumento de regular las materias que engloban los seis puntos del Acuerdo Final, no se exceda en las facultades extraordinarias al punto de generar una afectación irremediable sobre alguno de los principios de la Constitución, como la separación de poderes<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia C-174 de 2017, MP María Victoria Calle Correa

<sup>3</sup>Ibíd

## 1. Verificación de los requisitos formales de validez.

Según los criterios exigidos por la Corte respecto al control de forma, el Decreto 885 de 2017 cumple con esas condiciones, a saber: i) atendiendo a lo dispuesto por el artículo 151 Superior, el Decreto está suscrito por el Presidente de la República y el Viceministro de Relaciones Políticas el Ministerio del interior, encargado del empleo del despacho del Ministro del Interior, Guillermo Abel Rivera Flórez, quien tiene relación directa con las materias que se pretenden regular en el Decreto objeto de examen; ii) adicionalmente, el Decreto especifica en su título el contenido del mismo al señalar “*Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia*”, suficiente para cumplir con lo exigido por el artículo 169 de la Constitución; iii) el Decreto explícitamente expone que la promulgación del mismo responde al ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas al Presidente, conferidas por el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016; y finalmente, iv) el Decreto 885 de 2017 presenta una exposición de motivos por parte del Presidente de la República que basta para cumplir con el requisito de forma exigido por la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

## 2. Verificación de los requisitos materiales de validez.

Según la Corte Constitucional, para establecer que efectivamente existe conexidad, es necesario demostrar que el Decreto Ley en cuestión trata una materia que es conexas con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera<sup>4</sup>. No obstante, esta Corte ha sido enfática al señalar que la relación o vínculo que presupone la conexidad no es simple, al contrario, debe ser: objetivo, estricto y suficiente.

- **El Decreto 885 de 2017 satisface el requisito de necesidad estricta**

La Corte Constitucional ha establecido que la necesidad estricta “*exige que la regulación adoptada a través de la habilitación legislativa extraordinaria tenga carácter urgente e imperioso, [...] En otras palabras, lo que le corresponde al Ejecutivo es establecer, dentro de los considerandos de los decretos extraordinarios, cómo el uso de la habilitación legislativa especial*

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 699 de 2016, párr. 65 y 66.



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 "Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia".

*es imperioso para regular la materia específica de que trata el decreto respectivo".*

En ese sentido, nos proponemos ofrecer a la Corte los argumentos contenidos en la motivación del decreto bajo examen, los cuales permiten observar que la creación del Consejo Nacional de Paz cumple con el criterio material de necesidad estricta a partir de lo imperioso de su labor dentro de la implementación inmediata del Acuerdo de Paz, teniendo en cuenta la urgencia de establecer mecanismos y programas para la reconciliación, la convivencia y la prevención, especialmente en lo atinente a la reincorporación a la vida civil de los miembros de las FARC-EP y el restablecimiento de las relaciones de armonía y paz de estos con la sociedad colombiana.

Es preciso analizar que la promulgación del presente decreto fue desarrollada correctamente al ser promulgado utilizando la vía rápida establecida en el Acto Legislativo 01 de 2017, puesto que sus disposiciones materializan medidas cabalmente ineludibles que son relativas a materias específicas del Acuerdo final de Paz y que facilitan su implementación. De igual forma, no se observa que existan disposiciones que sean atinentes a materias ajenas al Acuerdo y que generen una vulneración de las facultades extraordinarias otorgadas al presidente.

Según la exposición de motivos, *"el contenido del decreto tiene una naturaleza instrumental, ya que facilita la implementación y el desarrollo normativo del punto 2.2.4 relativo a Garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, especialmente por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad; el punto 3.4.7.4.4 en relación con la Ejecución del Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización y; y el punto 6.1.7.1 sobre CSIVI Ampliada del Acuerdo Final."* Así pues, se observa que en efecto, el cuerpo normativo que se nos pone de presente propende por el cumplimiento de lo pactado, y busca llevar a la práctica una colectividad que mediante el cumplimiento cabal de su objeto y fin, contribuirá a avanzar en la construcción de una cultura de reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización, al tiempo que generará condiciones propicias para que la sociedad en su conjunto pueda ver materializados derechos constitucionalmente reconocidos, entre los que se encuentra la paz.



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

No estamos ante una medida cualquiera, la urgencia de la creación del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, radica en que a través de este se realizarán varios de los principios centrales del Acuerdo Final como el de participación ciudadana, centralidad de los derechos de las víctimas, enfoque territorial, enfoque diferencial, al tiempo que es absolutamente necesaria tanto para la implementación como para el seguimiento y verificación de las principales instituciones y mecanismos dispuestos por el Acuerdo Final para lograr una paz estable y duradera, como lo es la configuración de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, o todo el proceso de reintegración a la vida civil de los excombatientes.

- **Conexidad objetiva**

La conexidad objetiva refiere a **“la necesidad de que el Gobierno demuestre un vínculo cierto y verificable entre un contenido del Acuerdo Final y la materia del decreto respectivo. La regla fijada en el Acto Legislativo determina que dichos decretos deben servir para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo. Ello quiere decir que son desarrollos del mismo, lo que implica que no puedan regular aspectos diferentes o que rebasen el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación. Sobre este último aspecto, se desconocerá la conexidad objetiva cuando la materia regulada, aunque en un primer momento se advierta que está vinculada con el Acuerdo Final, termina por regular asuntos que exceden los propósitos de su implementación”**<sup>5</sup>.

Bajo ese entendido, es necesario señalar que el Acuerdo Final establece expresamente la creación del Consejo Nacional para la reconciliación y la convivencia, atendiendo a la necesidad urgente de asegurar la participación de sectores especiales de la sociedad en la creación, consolidación y promoción de mecanismos y acciones que de forma amplia permitan avanzar en la construcción de una cultura de reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización; que adicionalmente a partir de la capacitación y la pedagogía permita

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 160 de 2017, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado, párr. 89



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

divulgar no sólo los contenidos de lo pactado, sino la creación de una cultura de paz, que de luz al desarrollo del pluralismo a la luz de la democracia.

Adicionalmente, estableció el Acuerdo que esos Consejos debían tener presencia en los niveles territoriales y el decreto mediante sus disposiciones facilita la consolidación de dicha política bajo la perspectiva de que es importante llevar los instrumentos que faciliten la implementación del Acuerdo a las regiones que (i) han sido azotadas fuertemente por la violencia, y (ii) que han estado desprovistas de acompañamiento estatal durante los últimos años.

Es importante anotar que, a través del Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, se garantizará también la participación de la sociedad civil en el seguimiento y verificación de los acuerdos, y en aras de proteger la centralidad de las víctimas y la sociedad en lo pactado, y de velar por el cumplimiento auténtico de ello, es que este decreto regula temas como la composición de dicho Consejo y su forma de funcionamiento, pues ¿cómo asegurarse la participación del Consejo si no tiene una estructura orgánica y normas de funcionamiento definidas acordes a los planteamientos del Acuerdo Final de Paz?

- **Conexidad estricta**

Mediante la sentencia C-699 de 2016, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de los artículos 1 y 2 (parciales) del Acto Legislativo 1 de 2016 relativos al procedimiento legislativo especial para agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de la Paz Estable y Duradera de “tránsito rápido” o “*fast track*”.

En la mencionada decisión, la Corte Constitucional dejó en claro que las facultades otorgadas al Presidente y al Congreso de la República se conferían con el fin de “***facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final***” y en consecuencia, tal desarrollo debía conservar una “***conexidad objetiva, estricta y suficiente con el referido acuerdo.***”

## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

Evidentemente, las competencias otorgadas al Presidente y al Congreso de la República no son ilimitadas. La finalidad meridiana de las facultades extraordinarias está concebida con el único objetivo de “*facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final*”, de acuerdo a algunos criterios constatables. En la sentencia en comento, consideró la Corte que

*“el procedimiento solo puede usarse para desarrollar el acuerdo final, y **no para introducir reformas desprovistas de conexidad con este último**”.*

Sobre el criterio de Conexidad, estableció la Corte que:

*“la norma demandada se limita a habilitar al Presidente de la República para ejercer facultades extraordinarias para “facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo” del acuerdo final. Por tanto, **no puede invocarse la habilitación para expedir decretos con fuerza de ley si estos no tienen una conexidad objetiva, estricta y suficiente con el acuerdo final**. Aún más, dentro de ese ámbito, el Presidente de la República no puede emitir cualquier clase de legislación extraordinaria”.*

Para efectuar el control que debe surtirse constitucionalmente,

*“la Corte deberá verificar que los decretos con fuerza de ley **cumplan la finalidad para la cual se confieren las facultades, a saber, facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final; que tengan entonces una conexidad objetiva, estricta y suficiente con el referido acuerdo**; que se den en circunstancias excepcionales, pues las facultades son precisamente extraordinarias, lo cual supone que sea necesario usarlas en vez de acudir al trámite legislativo ante el Congreso; y que respeten en general el ordenamiento constitucional.*

Ahora bien, en la reciente sentencia C 160 de 2017, en lo referido al principio de conexidad estricta, la Corte lo desarrolló ampliamente en los siguientes términos. La valoración de la conexidad estricta supone una labor en dos niveles:

## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

Primero, el Gobierno deberá identificar cuál es el **contenido preciso** del Acuerdo que es objeto de implementación y segundo, demostrar que la medida respectiva está vinculada con dicho contenido. Por ende, se incumplirá esta condición cuando (i) la referencia que haga el Gobierno al Acuerdo no tenga un nivel de precisión, al reseñar a materias genéricas de este; o (ii) no exista un vínculo verificable entre esa materia precisa y los contenidos del decreto respectivo, de manera que la norma extraordinaria termine regulando asuntos diferentes a los del Acuerdo Final, los cuales deben ser en toda circunstancia tramitados a través del procedimiento legislativo ordinario:

*90. La conexidad estricta, que también puede denominarse como un juicio de finalidad, refiere a la carga argumentativa para el Gobierno, consistente en demostrar que el desarrollo normativo contenido en el decreto responde de manera precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo.*

*A juicio de la Sala, esta limitación resulta crucial en términos de preservación del principio de separación de poderes. Como es bien sabido, las materias sobre las cuales versa el Acuerdo Final están vinculadas a diferentes aspectos relativos a (i) el desarrollo agrario integral; (ii) la participación en política, en particular de los integrantes de los grupos armados en armas; (iii) fin del conflicto armado; (iv) el problema de las drogas ilícitas; (v) los derechos de las víctimas; y (vi) la implementación, verificación y refrendación de los acuerdos. Por ende, en virtud de la amplitud de esas materias, una concepción genérica de la habilitación legislativa extraordinaria conllevaría irremediablemente a desconocer la naturaleza estrictamente limitada de la competencia gubernamental de producción legislativa. Asimismo, esta visión amplia significaría un desequilibrio de los poderes públicos a favor del Ejecutivo, quien quedaría investido de una facultad omnímoda para regular los más diversos aspectos de la vida social, en grave perjuicio del principio democrático y la separación de poderes.*

*Así, la valoración de la conexidad estricta supone una labor en dos niveles: primero, el Gobierno deberá identificar cuál es el contenido preciso del Acuerdo que es objeto de implementación y segundo, demostrar que la medida respectiva está vinculada con dicho contenido. Por ende, **se incumplirá esta condición cuando (i) la referencia que haga el Gobierno al Acuerdo no tenga un nivel de precisión, al reseñar a materias genéricas de este; o (ii) no exista un vínculo verificable entre esa***



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

**materia precisa y los contenidos del decreto respectivo, de manera que la norma extraordinaria termine regulando asuntos diferentes a los del Acuerdo Final, los cuales deben ser en toda circunstancia tramitados a través del procedimiento legislativo ordinario.**

Bajo este perfil se colige, que el Decreto en toda su extensión guarda conexidad estricta con el Acuerdo, máxime si se tiene en cuenta que desarrolla de forma concreta los puntos 2.2.4, 3.4.7.4.4 y 6.1.7.1 del mismo, los cuales consagran la creación y puesta en marcha del Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, en el marco de un compromiso adquirido de implementar mecanismos, estrategias y proyectos que permitan posicionar al pluralismo y la sana convivencia como los bastiones de la sociedad colombiana, en aras de recuperar la confianza y la armonía de ésta, mediante la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización dentro del ejercicio no solo de la política, sino de todos los derechos adquiridos por los ciudadanos, sin ningún distingo.

El acuerdo es claro al señalar que el mandado de dicho Consejo será asesorar y acompañar al Gobierno en la puesta en marcha de mecanismos y acciones que incluyen (i) el diseño y ejecución de un programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización, con la participación de las entidades territoriales; (ii) la promoción del respeto por la diferencia, la crítica y la oposición política; y (iii) la promoción del respeto por la labor que realizan en pro de la construcción de la paz y la reconciliación, diferentes movimientos y organizaciones políticas y sociales, entre muchas otras, las cuales se encuentran expresamente recogidas en el articulado y que se ven complementadas por los principios rectores que se endilgaron a las actuaciones de dicha colectividad.

A través del artículo 1 se establece el objeto y fin de la creación del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia; en el No. 2 se establecen los principios que orientarán su actuación, destacando el enfoque territorial como elemento fundamental plasmado en el Acuerdo; en el No. 3 se dispone su creación y la Naturaleza que se le atañe; en el No. 4 la conformación de la que gozará para el cumplimiento de la misión que se le ha otorgado destacándose la participación plural de la sociedad civil y de diferentes sectores especiales; en los Numerales 5 y 6 se plasma su funcionamiento, siendo clave la posibilidad de sesionar aun cuando no sea el Presidente de la república quien convoque y aclarando que debe trabajar de forma armónica con entidades y órganos del Estado; en el No. 7 se decide la creación del Comité Nacional de Paz para la reconciliación y la convivencia de una forma amplia a



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

pluralista; y en el 8 y subsiguientes se establecen parámetros de funcionamiento de la Secretaría Técnica, el periodo autorizado para pertenecer al Consejo, y muy significativamente la creación de los Consejos Regionales, en aras de proteger el enfoque territorial.

Una revisión material de los artículos del decreto 885 de 2017 permite evidenciar que no existe una extralimitación por parte del Presidente de la República ya que, como se ha afirmado, las materias que regula son armónicas con lo establecido por el Acuerdo final y además, no existen disposiciones normativas que desborden la facultad excepcional por la que expidió dicho decreto.

- **Conexidad suficiente**

Como se señaló en apartes anteriores, la conexidad suficiente, en armonía con la conexidad objetiva y estricta, exige una carga demostrativa para el Ejecutivo que debe incluirse en la motivación del decreto sometido a control, en el que debe, por una parte, existir congruencia entre las motivaciones y las disposiciones del decreto con fuerza de ley<sup>6</sup> y justificar por qué las normas contenidas en el mismo son desarrollos propios del Acuerdo Final, por lo cual, no es suficiente una relación genérica respecto a algún elemento contenido en el Acuerdo Final para que sea suficiente.

En ese sentido, la motivación del Decreto 885 de 2017 se compone de tres argumentos principales: i) Relaciona los puntos del Acuerdo Final con los que aparentemente tiene que ver la estructura normativa que pretende el decreto bajo examen, incluyendo la creación del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia; ii) establece argumentos por los cuales el decreto examinado cumple con los criterios de conexidad objetiva, estricta y suficiente; y iii) establece razones de urgencia y necesidad sobre la implementación del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, en nuestra consideración, correspondientes al criterio de estricta necesidad exigido por la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia.

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia C-174 de 2017, MP María Victoria Calle



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 "Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia".

Sobre el primer punto, la motivación del Decreto 885 de 2017 establece la necesidad de crear el Consejo Nacional de Paz, reconciliación y convivencia como un primer paso para la implementación en el corto plazo del Acuerdo Final y para sustentarla invoca los puntos 2.2.4, 3.4.7.4.4, y el 6.1.7.1 del mismo. Al examinar los puntos señalados, se observa que son los relativos a las garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, especialmente por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad; la ejecución del programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización; y la CSIVI ampliada; siendo indubitable que guardan estrecha proximidad con la creación y puesta en marcha del Consejo ya referido.

La motivación que se presenta en el decreto bajo examen es coherente respecto de la creación, objeto, puesta de la creación del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y convivencia, pues tal como se ha indicado, responde de forma auténtica a lo pactado por las partes en el Acuerdo Final contenido explícitamente en el punto 2.4.4. y establece un desarrollo normativo al margen de este punto.



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

**B. ¿Qué quiere decir que la política de paz es una política de Estado? El art. 1 del D.L. 588 de 2017 impone un mandato a las autoridades públicas de garantizar la implementación del CNPRC y los Consejos Regionales, como cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final.**

En el ordenamiento jurídico colombiano así como en el ámbito del derecho internacional se ha reconocido ampliamente la aspiración universal de la paz y su concreción como derecho fundamental de todos los seres humanos. A partir de dichas consideraciones y su desarrollo en la jurisprudencia nacional, consideramos necesario que la Corte Constitucional se pronuncie en el control de constitucionalidad del Decreto Ley 885 de 2017 en el sentido de ratificar que la expresión del artículo 1 “La política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización es una política de Estado, permanente y participativa”, debe ser entendida como un mandato de obligatorio cumplimiento reforzado por el Art. 1 del A.L. 02 de 2017 que establece que: “Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final”.

A continuación, desarrollaremos esta idea con los siguientes argumentos 1. le corresponden cargas específicas al Estado de garantizar la implementación de medidas conducentes a alcanzar una paz estable y duradera, las cuales no pueden ser suspendidas por ningún gobierno, como es el caso del Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia; 2. la implementación del Acuerdo Final de Paz, de buena fe y como política de Estado es una de esas cargas que decidió imponer el legislador a través del Acto Legislativo 01 de 2017, bajo el entendido de que el principio de buena fe o *pacta sunt servanda* es uno de los pilares fundamentales del derecho internacional.

### 1. La paz como política de Estado

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. Esto es, que su cumplimiento no esté supeditado 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



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

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.

La consagración constitucional de Colombia como un Estado Social de Derecho, define como su fin esencial *“realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional”*<sup>7</sup>. Se destaca como uno de esos principios, derechos y deberes fundamentales del Estado la consecución y mantenimiento de una paz estable y duradera. En ese sentido, en la presente intervención decidimos ejercer nuestro poder ciudadano para exigir del Estado colombiano el cumplimiento pleno del Acuerdo Final como una política de Estado, y no de Gobierno. Dicha exigencia encuentra asidero no solamente en la naturaleza del derecho, valor y principio fundamental de la paz según se expuso, sino también en expresiones concretas dentro del ordenamiento colombiano donde se han establecido deberes precisos del Estado colombiano para garantizar la paz.

En ese sentido, la Corte Constitucional ha reconocido que:

*“La jurisprudencia constitucional ha concluido en diversas decisiones y de una manera estable, que la paz es un objetivo de primer orden dentro del modelo de organización política adoptado por la Constitución. Para ello, se reconoce la triple condición de la paz como derecho, deber y valor fundante de dicho modelo, lo cual conlleva a obligaciones directas en, al menos, tres aspectos definidos: (i) **un deber estatal de diseño e implementación de acciones, normativas y de política pública, dirigidas a la superación del conflicto armado y, en general, el logro de la convivencia pacífica;** (ii) **un deber social de preferir a la solución pacífica como mecanismo exclusivo y constitucionalmente admisible de resolución de las controversias;** y (iii) **el logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales, lo cual es un presupuesto tanto para la paz como para la vigencia del orden democrático, concebido desde una perspectiva material”**<sup>8</sup>*

Por ende no se trata de una cuestión que pueda dejarse al arbitrio del Gobierno Nacional de turno, sino que por el contrario funge como un deber correlativo para el Estado de

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1064 de 2001. M.P. José Cepeda y Jaime Córdoba.

<sup>8</sup> Corte Constitucional Sentencia C-256 de 2014.



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

emprender todo tipo de acciones tendientes a fomentar la resolución pacífica del conflicto<sup>9</sup> y garantizar a los colombianos y colombianas su derecho a la paz, quienes a su vez como ciudadanía tienen también deberes frente a este conforme a lo establecido en los artículos 4, 6 y 22 constitucionales. Ya la Corte ha señalado que esta función corresponde a la función pública en su conjunto: *“Dada la unidad jurídico-política de la Constitución, para el logro de los propósitos ya enunciados, se dispuso por el Constituyente que las tres ramas del poder público dentro de la órbita propia de sus funciones contribuyan a la realización de la paz como fin constitucional.”*<sup>10</sup>.

En el mismo sentido, 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 párrafo 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.

Esto significa que la incorporación constitucional de los Acuerdos al sistema jurídico colombiano no es un adorno o el cumplimiento de un requisito sin ningún efecto alguno. Al contrario, no tendría sentido incorporar el Acuerdo Final al ordenamiento jurídico colombiano para que este no tenga ningún poder o efecto sobre normas que sean contrarias a su esencia. La incorporación del Acuerdo constituye una garantía de que los desarrollos normativos y las actuaciones del Estado colombiano, en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, se encargarán de salvaguardar lo auténticamente pactado entre ambas partes, tal como fue consignado en el Acuerdo Final.

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, cumpliéndose así a la vez con lo consagrado en el artículo 22 constitucional que, en resumen, es (i) uno de los propósitos fundamentales del

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-328 de 2002.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-370 del 18 de mayo de 2006. M.P. Manuel Cepeda, Jaime Córdoba, Rodrigo Escobar, Marco Monroy, Alvaro Tafur, Clara Vargas.



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

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 Constitucional<sup>11</sup>.

Con la incorporación del Acuerdo de Paz al derecho colombiano, 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 dejación de armas, plantea las bases para que, si se implementa plenamente, se logre aportar a la realización de los derechos las víctimas, a la inclusión política, al reconocimiento de los derechos del campesinado, medidas que contribuyen a la superación de la injusticia social e inequidad estructural como causas objetivas de la guerra en Colombia.

### 2. La obligatoria observancia del principio de buena fe en el cumplimiento del Acuerdo Final.

Debe tenerse en cuenta que al contemplar el derecho a la paz unos deberes correlativos para el Estado, debe éste en aras de satisfacerlos óptimamente, cumplir con lo establecido en el acuerdo de paz bajo la máxima de la buena fe, como se encuentra establecido en el artículo 1 inciso 2 del Acto Legislativo 02 de 2017, entendiendo esta a partir de los postulados del ordenamiento jurídico nacional e internacional.

El principio de buena fe es uno de los principios fundamentales del ordenamiento jurídico colombiano, consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política. Con éste lo que se pretende es irradiar las actuaciones, obligando a las autoridades públicas y a la legislación misma a que actúen en el marco del principio, esto es respondiendo como lo ha afirmado la doctrina a las reglas de conducta del momento<sup>12</sup>, o como lo ha afirmado la jurisprudencia nacional, acorde al comportamiento esperado de una persona correcta (“vir bonus”)<sup>13</sup>, cuestiones éstas que se esperan se vean reflejadas en cada una de las actuaciones tanto de la administración como de los ciudadanos mismos. Al respecto la Corte Constitucional ha establecido que:

<sup>11</sup> Ver: Sentencias C 370 del 2006, C 048 de 2001, C-771 de 2011, C 379 de 2016, T 255 de 1993, entre otras.

<sup>12</sup> De los Mozos, José Luis. (1965). *El Principio de la buena fe*. Bosch.

<sup>13</sup> Ver Corte Constitucional. Sentencia T-475 del 29 de julio de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

*“El mencionado principio es entendido, en términos amplios, como una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada, a la cual deben someterse las diversas actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares entre sí y ante éstas, la cual se presume, y constituye un soporte esencial del sistema jurídico; de igual manera, cada una de las normas que componen el ordenamiento jurídico debe ser interpretada a luz del principio de la buena fe, de tal suerte que las disposiciones normativas que regulen el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes legales, siempre deben ser entendidas en el sentido más congruente con el comportamiento leal, fiel y honesto que se deben los sujetos intervinientes en la misma. La buena fe incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos. De igual manera, la buena fe orienta el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y ayuda a colmar las lagunas del sistema jurídico.”<sup>14</sup>*

Derivado del principio de buena fe, nace el de *pacta sunt servanda*, que significa que cada una de las partes intervinientes en un acuerdo, promesa, contrato o pacto debe ser fiel a lo que estipula, exigiéndosele una actuación enmarcada en la buena fe, generándose de esta manera confianza que se le dará cumplimiento a cada una de los deberes de las partes. Frente a esto la Corte Constitucional afirmó que:

*“Pacta sunt servanda no sólo significa que los tratados deben ser formalmente acatados sino que deben ser cumplidos de buena fe, esto es, con la voluntad de hacerlos efectivos. Por ello la doctrina y la jurisprudencia internacionales consideran que el principio de buena fe es parte integrante de la norma Pacta sunt servanda. Este principio de que Colombia debe cumplir de buena fe sus obligaciones internacionales tiene evidente sustento constitucional, pues la Carta señala que las actuaciones de las autoridades colombianas deben ceñirse a los postulados de la buena fe, norma que se aplica también a las relaciones internacionales.”<sup>15</sup>*

Deteniéndose a analizar las estipulaciones realizadas en el Acuerdo Final, se tiene que establece expresamente que:

*“Subrayando que el nuevo Acuerdo Final que se suscribe en la fecha corresponde a la libre*

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 131 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas

<sup>15</sup> Corte Constitucional. C-400 del 10 de agosto de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

*manifestación de la voluntad del Gobierno Nacional y de las FARC-EP - habiendo atendido sí, diversas iniciativas de sectores del pueblo de Colombia -, obrando de buena fe, y con la plena intención de cumplir lo acordado”, y adicionalmente que “La implementación de los acuerdos alcanzados en el proceso de paz deberá efectuarse de buena fe, atendiendo a la reciprocidad en el cumplimiento de las obligaciones aceptadas por las partes, promoviendo la integración de las poblaciones, comunidades, territorios y regiones en el país, en particular de las más afectadas por el conflicto y las que han vivido en condiciones de pobreza y marginalidad” (subrayas fuera del texto)*

Con base en lo mencionado hasta el momento, queda claro que es una de las obligaciones del Estado que sus actuaciones estén enmarcadas en el principio de buena fe, no sólo porque por ser un principio constitucional sino también, porque se ha establecido en el Acuerdo Final, pacto generado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, sin que mediara vicio alguno de la voluntad, sino que por el contrario se realizó ejerciendo el derecho de autonomía de la voluntad, aunado al cumplimiento del principio y deber constitucional establecido en el artículo 22 constitucional.

Debe tenerse en cuenta que cada una de las partes adquirió una serie de compromisos, los cuales quedaron expresamente consagrados en el Acuerdo Final, y en virtud del principio de buena fe y por extensión del de pacta sunt servanda, es obligación de las pactantes darle cabal cumplimiento a cada uno de los deberes y obligaciones por ellos aceptados. Así, debe aclararse que tal como lo ha establecido la H. Corte Constitucional *“la aplicación de éste principio no se limita al nacimiento de la relación jurídica, sino que despliega sus efectos en el tiempo hasta su extinción”*<sup>16</sup>, cuestión esta que implica se espera de cada una de las partes su buena fe a lo largo del tiempo, hasta tanto se haya realizado en su totalidad las estipulaciones del Acuerdo Final, debiendo las partes mantener su voluntad y disposición para el cumplimiento de sus obligaciones, sin que medie en este punto modificación alguna, por ejemplo, por el cambio del gobierno de turno, sino que por el contrario deberá extenderse en el tiempo con el fin de alcanzar los objetivos planteado con la realización de un Acuerdo que pusiese fin al conflicto armado en Colombia y a su vez con las consecuencias desastrosas que ha traído la guerra para el país.

En consonancia con lo mencionado anteriormente, la misma Corte Constitucional, ha

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional. T-340 del 6 de abril de 2005. M.P. Jaime Araújo Rentería.



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

establecido que:

*“el principio incorpora la doctrina que proscribe el venire contra factum proprium, según la cual a nadie le es permitido ir en contra de sus propios actos. La buena fe implica la obligación de mantener en el futuro la conducta inicialmente desplegada, de cuyo cumplimiento depende en gran parte la seriedad del procedimiento, la credibilidad de las partes y el efecto vinculante de los actos”<sup>17</sup>*

Ahora, acudiendo el derecho internacional, se encuentra que en la mayoría de los instrumentos internacionales se realiza una mención a la buena fe, refiriéndose con ella al actuar esperado de los Estados parte. A su vez, como se ha mencionado por doctrinantes internacionales:

“ La buena fe, que desde el punto de vista ético se traduce en una actitud de honradez, lealtad y rectitud en el cumplimiento de obligaciones recíprocas, denota la confianza que una de las partes del tratado espera de la actitud leal de la otra u otras partes. La buena fe en Derecho Internacional es un principio general del derecho y un principio general de Derecho Internacional, que es aceptado como tal por la comunidad internacional en su conjunto y que ha sido receptado en numerosos textos convencionales. El principio de la buena fe impregna toda la Convención. Por ello, tanto en materia de cumplimiento (pacta sunt servanda: los tratados deben cumplirse de buena fe), como en la interpretación de los mismos, es indispensable para una correcta aplicación observar la disposición de que los tratados deben interpretarse de buena fe.”<sup>18</sup>

Se tiene entonces, que lo pactado en el Acuerdo final resulta totalmente vinculante a las partes, en tanto se realiza una aplicación analógica de la regulación internacional respecto de los tratados, es claro que los Estados cuentan con la obligación no sólo de actuar de buena fe sino también están obligados a darle cumplimiento a los establecido en instrumentos en los que ellos aceptaron ser parte. Por ende, en el caso del Acuerdo Final, con base a lo mencionado aplicaría de igual manera, teniendo la obligación las FARC-EP y el Estado de cumplir integralmente con lo allí pactado, atendiendo de esta manera a los principios constitucionales y postulados internacionales. Debe tener en cuenta que no se debe tratar de

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional. T-340 del 6 de abril de 2005. M.P. Jaime Araújo Rentería.

<sup>18</sup> Pagliari, Arturo Santiago. (2009).Curso de Derecho Internacional.Público. Advocatus Ediciones.



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

un cumplimiento parcial de lo acordado, sino total, siempre ciñéndose a lo consagrado en el Acuerdo Final, sin restringirlo o extenderlo.

Respecto al tema, en la jurisprudencia internacional se ha hecho mención y desarrollo a los principios expuestos, estableciéndose por ejemplo por la Corte Internacional de Justicia en el caso *Affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros* (Hongrie, Slovaquie) que al estar consagrado en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados: “Artículo 26 *Pacta Sunt Servanda* Todo tratado en vigor obliga a las partes t debe ser cumplido por ellas de buena fe.”, constituye un principio básico y universalmente reconocido del derecho internacional público, estableciendo la CIJ que el principio legal de buena fe cabe dentro de este concepto<sup>19</sup>.

Por su parte, la Corte IDH señaló en el caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá* que:

*“La Corte reafirma el principio de derecho internacional general según el cual los Estados tienen el deber de cumplir de buena fe (pacta sunt servanda) los instrumentos internacionales por ellos ratificados, consagrado en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), así como de abstenerse de realizar actos contrarios al objeto y fin de dichos instrumentos, incluso desde el momento de la firma del tratado, principio éste aplicable en el presente caso.”<sup>20</sup>*

Con mérito en lo expuesto, debe quedar claro que lo pactado en el Acuerdo Final deberá cumplirse a cabalidad no sólo en concordancia con el principio constitucional e internacional de buena fe, sino también del derecho fundamental a la paz que debe ser garantizado por el Estado Colombiano, el cual como muestra de la materialización de dicha garantía en efecto suscribió el Acuerdo Final. Este es un pacto de trascendencia inusitada cuya ejecución no puede quedar al arbitrio de intereses individuales, pues ya se han adquirido obligaciones no solo con los miembros de las FARC-EP, sino también con las víctimas del conflicto y los ciudadanos del país, por lo que su ejecución no es un tema de competencia única del Gobierno Nacional sino de la Nación misma.

---

<sup>19</sup> Corte Internacional de Justicia. *Affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros* (Hongrie, Slovaquie). Decisión del 25 de septiembre 1997, párr 142.

<sup>20</sup> Corte IDH, *Caso Baena Ricardo y otros*, Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No.72, párr. 98.



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

**C. La creación de Consejos Territoriales de Paz no es una facultad discrecional de las autoridades territoriales, sino una función y mandato de obligatorio cumplimiento reforzado por el A.L. 02 de 2017.**

En tercer lugar, consideramos necesario que se condicione la exequibilidad del Artículo 10 del Decreto Ley 885 de 2017 en el sentido de que es un deber de todas las autoridades territoriales del Estado colombiano, y no una facultad discrecional, la implementación de los Consejos Territoriales de Paz como realización del deber del Estado de implementar de buena fe el Acuerdo Final (A.L. 02 de 2017). De considerarse que esta es una facultad a discreción de las autoridades territoriales, las cuales pueden sustraerse de su cumplimiento sin ningún tipo de consecuencia jurídica, y se estaría vulnerando el i) derecho fundamental a la paz de los ciudadanos, ii) el deber constitucional de implementar el Acuerdo Final, en específico su implementación con un enfoque territorial, y iii) los derechos de las víctimas a participar en la implementación del Acuerdo Final, como una realización del principio de centralidad de sus derechos, reparación integral y dignidad.

A continuación, argumentamos 1) las posibles interpretaciones de la disposición sujeta a análisis, entre ellas, la de la arbitrariedad 2) el Derecho a la Paz como derecho fundamental que se realiza con la implementación de los Consejos Territoriales de Paz; 3) La centralidad de las víctimas y el enfoque territorial como principios orientadores del Acuerdo Final.

### **1. Consejos Territoriales de paz ¿Facultad discrecional o mandato constitucional?: sobre la exequibilidad condicionada del art. 10 del D.L 885 de 2017.**

Sobre la expresión “*están autorizados*”, aportamos por medio de la presente intervención evidencia que demuestra que esta ha sido entendida como una potestad discrecional, que si bien no estaba contenida previamente en la Ley 434 de 1998, ya desde dicha Ley se hacía referencia a la facultad para la creación de los Consejos Territoriales de Paz (departamentales y municipales). Interpretada de este modo, la creación de los Consejos Regionales de paz estaría a disposición de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales que a su libre arbitrio pueden decidir o no si crean, ponen en funcionamiento y mantienen los Consejos departamentales y municipales de paz. En ese sentido, el artículo 10 del D.L. 885 de 2017 dispone lo siguiente:

## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 "Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia".

"**ARTÍCULO 10º.** Adiciónense los siguientes párrafos al artículo 13 de la Ley 434 de 1998, así:

**"Artículo 13.** *Consejos Regionales. Las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales están autorizados para crear, a iniciativas del respectivo Gobernador o Alcalde los Consejos Departamentales o Municipales de Paz.*

(...)

**Parágrafo 1.** *Los ciudadanos podrán recurrir a los mecanismos de participación establecidos en la Constitución y la Ley para promover la creación de los Consejos territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia.*

**Parágrafo 2.** *Para todos los efectos, los Consejos Departamentales y Municipales de Paz serán también denominados como Consejo Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia."*

A nuestro juicio, es precisamente esta interpretación aquella que vulnera los derechos de las víctimas a participar de la implementación del Acuerdo Final como garantía de su dignidad y reparación integral, además de vulnerar el deber de cumplimiento de buena fe de lo pactado con un enfoque territorial.

Contrario sensu, proponemos a la H. Corte Constitucional que establezca de manera expresa que dicha expresión es constitucional en el entendido de que las autoridades territoriales, en el marco de sus facultades constitucionales, tienen la función y deber constitucional de crear e implementar de buena fe los Consejos Territoriales de Paz, de acuerdo al mandato del Art- 1 del A.L. 02 de 2017. De modo que los ciudadanos están facultados igualmente a exigir la implementación de estos como realización de su derecho fundamental a la paz.

Esta interpretación propuesta no es ajena a la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Así por ejemplo, en la Sentencia C-166 de 2017 se abordó un problema jurídico análogo al que estamos presentando en esta intervención.

Allí se debió considerar si el artículo 82 de la Ley de Víctimas 1448 de 2011, bajo la interpretación de que la expresión "podrá" es una facultad discrecional, era vulneratorio de la Carta Política. Dicho artículo reza lo siguiente:

ARTÍCULO 82. SOLICITUD DE RESTITUCIÓN O FORMALIZACIÓN POR PARTE DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas **podrá** solicitar al Juez o Magistrado la titulación y entrega del respectivo predio incluido en el registro de tierras despojadas a favor del titular de la acción y representarlo en el proceso.

A juicio de esta corporación<sup>21</sup>:

En el presente caso, le correspondió a la Corte resolver si la interpretación de la expresión “podrá” contenida en el artículo 82 de la Ley 1448 de 2011, **según la cual la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas goza de una facultad discrecional** de escoger en qué casos representa al titular de la acción de restitución de tierras para instaurar la demanda y adelantar el trámite judicial ante los jueces y magistrados de esa justicia especializada, desconocería los derechos fundamentales a la restitución de tierras como componente de la reparación integral a las víctimas, al debido proceso en su núcleo de defensa técnica y de acceso a la administración de justicia.

(...)

La Corte encontró que la expresión “podrá” admitía dos interpretaciones: aquella que aceptaría como posible que la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas **tenga facultad para escoger discrecionalmente en qué casos representa a la víctima titular de la acción de restitución de tierras** que solicite expresamente instaurar la demanda y adelantar el trámite judicial ante los jueces y magistrados de esa justicia especializada, la cual resulta inconstitucional, toda vez que sacrifica en mayor medida un componente fundamental de los derechos de las víctimas, cual es lograr la restitución de las tierras despojadas o abandonadas como parte de la reparación integral. Lo anterior, imponía excluir esa interpretación por no ser admisible constitucionalmente.

---

<sup>21</sup> Corte Constitucional de Colombia. COMUNICADO No. 12 Marzo 15 y 16 de 2017.

## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

Una segunda interpretación de la palabra **“podrá”** **contenida en el artículo 82 acusado denotaría una habilitación que se relaciona con el otorgamiento de funciones a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para que actúe cuando el titular de la acción de restitución le solicite que lo represente en el trámite judicial** ante los jueces y magistrados de la justicia especial.

(...)

**Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, la expresión “podrá” contenida en el artículo 82 de la Ley 1448 de 2011, en el entendido que refiere a una habilitación para que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas actúe cuando el titular de la acción de restitución de tierras le solicite que lo represente en el trámite judicial.**

De igual forma, en el presente caso, debería considerar la H. Corte Constitucional que dicha autorización no otorga ningún tipo de facultad discrecional a los entes territoriales para crear o no los Consejos Territoriales de paz, sino que al contrario, lo que realiza es un otorgamiento de funciones constitucionales las cuales deben cumplir estas entidades.

Esta interpretación como facultad discrecional del precitado artículo 10, lejos de ser caprichosa, cuenta con un sustento empírico basado en el seguimiento que se le ha hecho al cumplimiento de la Ley 434 de 2998.

De ese modo, por ejemplo, el H.R. a la Cámara por Bogotá, Alirio Uribe Muñoz, quien es Co-Presidente de la Comisión de Paz de la Cámara de Representantes, en seguimiento a la implementación de los Consejos Territoriales de Paz afirmaba que “el funcionamiento de estos Consejos es bastante inestable”, por lo cual se necesitaba una coordinación y articulación entre el CNP y las Comisiones de Paz del Congreso para darle impulso a su implementación en departamentos y municipios:

1. Durante el semestre pasado hemos estado indagando sobre el estado de los

## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

Consejos Departamentales de Paz, en función de conocer en términos territoriales como se está proyectando la construcción de paz, pues si bien es cierto que el proceso de negociación es entre el gobierno y la guerrilla de las FARC, la paz se construye con el aporte de todos/as los/as colombianos/as.

Del registro reportado por las Gobernaciones Departamentales el resultado es el siguiente:

Consejos Departamentales de paz	
CDP no conformados	12
CDP conformados	10
CDP de los conformados en funcionamiento	7
Departamentos que no reportan	10
Total	32

Como se observa en el cuadro anterior el funcionamiento de estos Consejos es bastante inestable y a pesar de que el seguimiento y coordinación a los mismos recae sobre el Comité Nacional de Paz, creemos que es necesario que en coordinación del Comité Nacional de Paz y la comisión de paz propendan por la conformación y/o reactivación de los Consejos Departamentales, en función de socializar los avances del proceso de paz y la construcción de paz desde el territorio.

Con la reactivación de los consejos departamentales de paz – CDP se busca que sean dinamizadores y articuladores en su respectivo departamento con los consejos municipales de paz, transmitiendo lo realizado con ellos.

Puntualmente, propongo que desde la Comisión de paz se reúna los CDP por regiones y realizar con ellos un foro por región para socializar junto con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el Comité Nacional de Paz los avances del proceso de paz.

La anterior propuesta la elevo en consonancia con los ejes de trabajo aprobados (I Paz y Pedagogía Territorial y II *Visitas regionales por la paz*). **(Se anexa cuadro que sistematiza respuestas)**



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

Llama la atención especialmente, que de los 32 departamentos de Colombia, 10 no reportaban datos a 2015, 12 no estaban conformados, y de los 10 conformados sólo 7 estaban en funcionamiento de alguna manera. Luego, al menos 1 tercio de las autoridades departamentales del país a esa fecha se habrían sustraído de la obligación de conformar estos Consejos Territoriales de Paz, a 17 años de entrada en vigencia de la Ley.

Esta información ha sido corroborada por otras organizaciones de la sociedad civil como la Fundación Ideas para la Paz. En su informe del 7 de diciembre de 2015, llamado “Los Consejos de Paz y su posible papel en el postconflicto”, la FIP señaló lo siguiente:

### II. Papel del Consejo Nacional de Paz (1998-2015)

Aunque por mandato de la Ley 434 la política de paz es una política de Estado que debe trascender periodos de gobierno, la visión de paz ha variado de gobierno a gobierno y la convocatoria del Consejo Nacional de Paz ha dependido de la voluntad política de los gobernantes de turno.<sup>22</sup> Ha sido la presión de organizaciones de la sociedad civil la que ha obligado a la institucionalidad a convocar el Consejo. Pueden citarse como ejemplos la batalla jurídica emprendida por Ricardo Esquivia, pastor menonita, para obligar al gobierno de Álvaro Uribe Vélez a convocar el Consejo Nacional de Paz en diciembre de 2003<sup>23</sup>, o la acción de cumplimiento interpuesta por Alba Luz Pinilla, representante a la Cámara por el Polo Alternativo, para obligar al gobierno de Juan Manuel Santos a convocar el Consejo en enero de 2012.<sup>24</sup> En 17 años desde su conformación a través de la Ley 434, el Consejo Nacional de Paz ha sesionado apenas 20 veces, pese a tener que reunirse por mandato de manera periódica cada 2 meses. De ahí a que algunos afirmen que ha sido ante todo una instancia subutilizada por los gobernantes, pues desde las administraciones de Ernesto Samper hasta Juan Manuel Santos, “han querido adelantar el proceso de acabar la guerra más como acción de gobierno que como política de Estado”.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Fernando Hernández, entrevista de Fundación Ideas para la Paz. (29 de Mayo de 2015)

<sup>23</sup> Ver: *El Tiempo*. «Fallo pro Consejo de Paz.» 22 de Julio de 2004:

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1533428>, y *El Tiempo*. «Acción de cumplimiento para Uribe.» 17 de Octubre de 2003: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1004978>

<sup>24</sup> *El Nuevo Siglo*. «Acción de Cumplimiento por Consejo de Paz.» 30 de Enero de 2012:

<http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/1-2012-acci%C3%B3n-de-cumplimiento-por-consejo-depaz.htm>

<sup>25</sup> Luis Ignacio Sandoval. «El Consejo Nacional de Paz.» *El Espectador*, 30 de Marzo de 2014:

<http://www.elespectador.com/opinion/el-consejo-nacional-de-paz-columna-483891>. A lo mismo se refiere: Isabel Restrepo. *The National Peace Council in Colombia: A potential peace (infra) structure to*



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

Esto explica por qué a 2015 sólo se habían citado a 20 sesiones del Consejo Nacional de Paz, según consta en la página 15 del mismo informe (**Anexo**).

Tal ha sido el nivel de incumplimiento de esta obligación, bajo el entendido de que se trata de una facultad discrecional, que el mismo Presidente de la República el 15 de septiembre de 2016 emitió la Directiva Presidencial 06 de 2016, les recordó a las autoridades departamentales y municipales del país que era su deber “crear los Consejos Departamentales y los Consejos Municipales de Paz”:

### **DIRECTIVA PRESIDENCIAL 06 DE 2016**

(septiembre 15)

D.O. 49.997, septiembre 15 de 2016

(...)

En consideración a todo lo anterior, la presente Directiva convoca a los servidores públicos destinatarios de la misma para que, en cumplimiento de la [Ley 434 de 1998](#), adelanten las siguientes acciones en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales:

1. Respaldo institucionalmente las acciones que desarrolle el Consejo Nacional de Paz, como órgano asesor y consultivo del Gobierno nacional.
2. En el marco de sus competencias, crear los Consejos Departamentales y los Consejos Municipales de Paz y promover las actuaciones de los mismos como órganos de participación de la ciudadanía en articulación con los gobiernos departamentales y municipales, en la construcción y mantenimiento de la paz, así como su articulación con el Consejo Nacional de Paz y el Comité Nacional de Paz.

---

*support the Peace Negotiations and the implementation of the agreements?* Tesis de Maestría (sin publicar), (Otto-von-Guericke-University Magdeburg Political Science Institute, 2014), 40-42.



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

3. Disponer el apoyo logístico, operativo y financiero para cada una de las entidades involucradas, con el fin de implementar y poner en funcionamiento los Consejos Territoriales de Paz.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

Sin embargo, y pese a lo anterior, a la fecha el panorama todavía no luce alentador, puesto que, según evidencia FIP:

**“[E]xisten 18 Consejos Departamentales de Paz y 222 Consejos Municipales de Paz, 45 creados entre septiembre de 2015 y hoy.”**

En los territorios más afectados por el conflicto armado hay un potencial mayor. Con las nuevas funciones de contribuir a la implementación y seguimiento del Acuerdo Final, probablemente van a ser constituidos muchos más Consejos donde no los hay.

**Hasta el momento sabemos que en los 170 municipios que fueron definidos como prioritarios para la ejecución del Acuerdo de Paz y donde se llevarán a cabo los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), “instrumentos de reconciliación y convivencia”, existen 58 Consejos (18 creados a partir de finales de 2015), y están siendo instaurados 10 más.”**

El Decreto abre las puertas para constituir un espacio donde confluyan y dialoguen en un plano de igualdad muy diversos sectores sociales (por ejemplo, militares retirados e insurgentes desmovilizados; dueños de empresas y sindicalizados) con el fin de construir conjuntamente una paz sostenible.”<sup>26</sup>

Es decir, todavía se está lejos de cumplir con la obligación de crear dichos Consejos Territoriales como un mecanismo de configuración participativa y con enfoque territorial de la política pública de paz: sólo 18 de 32 municipios han creado dicho Consejo Territorial de Paz, y en sólo 58 de los 170 municipios priorizados para la implementación del Acuerdo Final se ha

---

<sup>26</sup> Fundación Ideas para la Paz. Soto, Jorge. 5 de junio de 2017. Visto el 17 de julio de 2017. [URL: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1524> ]



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 "Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia".

efectuado su creación.

Con todo, la Corte Constitucional ha este respecto puede hacer algo para que deje de hacer carrera entre las autoridades del Estado colombiano, la interpretación inconstitucional de que la creación de los Consejos Territoriales de paz es una facultad discrecional.

### 2. Sobre la paz como derecho, principio y valor fundamental

Además, valga reiterar en este acápite la importancia de la paz como derecho, principio y valor fundamental del Estado Social de Derecho Colombiano, de la que se sigue su exigibilidad vía acción de tutela.

En el Acuerdo Final, invocando la Constitución Política de 1991, la paz se concibe como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, y en referencia al artículo 95 de la Constitución se reafirma que el ejercicio de derechos y libertades implica correlativamente responsabilidades, entre ellas, propender al logro y mantenimiento de la paz. Asimismo, consagra el Acuerdo que *"la paz ha venido siendo calificada universalmente como un derecho humano superior, y requisito necesario para el ejercicio de todos los demás derechos y deberes de las personas y del ciudadano"* y adicionalmente pone de presente que *"los derechos y deberes consagrados en Carta, se interpretan de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, sin que su goce o ejercicio puedan ser objeto de limitación"*.

Desde la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, las esperanzas cifradas en ella suponían un "pacto social donde el constituyente primario fundase un orden político nuevo y esencialmente distinto al anterior o, como se decía en la época, un nuevo país, cuya imagen de futuro se diseñó sobre referentes épicos, utópicos, salvadores"<sup>27</sup>, constituyendo uno de ellos la noción de paz como derecho finalmente reconocido en el significativo artículo 22 de la Constitución Política de 1991. La Constitución Política fue el resultado de un momento importante de la historia del país en el que se logró una negociación de paz con varios grupos

---

<sup>27</sup> Lemaitre Ripoll, Julieta. La Paz en cuestión. La guerra y la paz en la Asamblea Constituyente de 1991. Universidad de los Andes



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

guerrilleros como el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento 19 de abril (M-19), el Quintín Lame y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), al tiempo que se avanzaba en negociaciones con los grupos FARC-EP y ELN. Ese pacto suscrito para avanzar en la inclusión política y repensar la estructura del Estado, fue conocido como una Constitución para la paz.

De ahí que en la Constitución en reiteradas ocasiones se hace mención a la paz, como derecho, principio y valor; desde el preámbulo en los artículos 22 y 95 y reiterada jurisprudencia de la H. Corte Constitucional que ha brindado los criterios, parámetros y dimensiones bajo los cuales debe ser entendido este concepto dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

Igualmente, la Corte Constitucional desde sus inicios se encargó de profundizar el contenido de dicho derecho y anhelo social. Por ejemplo, en Sentencia T-102 de 1993 M.P. Carlos Gaviria Díaz, se afirmó hizo una de las descripciones más completas acerca del precitado artículo:

“Una característica peculiar del derecho a la paz es el de la multiplicidad que asume su forma de ejercicio. Es **un derecho de autonomía** en cuanto está vedado a la injerencia del poder público y de los particulares, que reclama a su vez **un deber jurídico correlativo** de abstención; un **derecho de participación**, en el sentido de que está facultado su titular para intervenir en los asuntos públicos como miembro activo de la comunidad política; un **poder de exigencia frente al Estado** y los particulares para reclamar el cumplimiento de obligaciones de hacer. Como derecho que pertenece a toda persona, implica para cada miembro de la comunidad, entre otros derechos, el de vivir en una sociedad que excluya la violencia como medio de solución de conflictos, el de impedir o denunciar la ejecución de hechos violatorios de los derechos humanos y el de estar protegido contra todo acto de arbitrariedad, violencia o terrorismo. La convivencia pacífica **es un fin básico del Estado** y ha de ser el **móvil último de las fuerzas del orden constitucional**. La paz es, además, **presupuesto del proceso democrático**, libre y abierto, y **condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales**. Si en todo momento es deber fundamental del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, defender la Independencia Nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia del orden jurídico, el cumplimiento de ese deber resulta de insoslayable urgencia en circunstancias de grave perturbación del orden público, como las actuales.”



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

Así, se reconoce a la paz como un valor fundante que se materializa a través de dos elementos, primero, la naturaleza de la Constitución como un tratado de paz y segundo, la relación entre derechos, deberes y mecanismos de protección tejida en la Carta <sup>28</sup>. Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido:

*“En primer lugar, la Corte constata que la paz ocupa un lugar principalísimo en el orden de valores protegidos por la Constitución. Dentro del espíritu de que la Carta Política tuviera la vocación de ser un tratado de paz, la Asamblea Constituyente protegió el valor de la paz de diferentes maneras en varias disposiciones. Por ejemplo, en el Preámbulo la paz figura como un fin que orientó al constituyente en la elaboración de toda la Constitución. En el artículo 2 dicho propósito nacional cardinal se concreta en un fin esencial del Estado consistente en “asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”<sup>29</sup>.*

Ahora, frente a la paz como derecho se entiende como derecho fundamental y colectivo. Al respecto la Corte Constitucional ha establecido que:

*“La convivencia pacífica es un fin básico del Estado y el móvil último de la actividad militar de las fuerzas del orden constitucional. La paz es, además, presupuesto del proceso democrático, libre y abierto, y condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales. El lugar central que ocupa en el ordenamiento constitucional llevó a su consagración como derecho y deber de obligatorio cumplimiento. El mínimo de paz constituye así un derecho fundamental ya que de su garantía depende la efectividad de los demás derechos civiles y políticos de la persona.”<sup>30</sup>*

Como derecho colectivo, se entiende que la paz pertenece a los derechos de tercera generación en la medida en que la titularidad y ejercicio del mismo no se predica de personas individualmente consideradas y adicionalmente, son las autoridades públicas quienes también son responsables de su conservación.

A este respecto la Corte Constitucional ha considerado que:

*“El artículo 22 de la C.N., contiene el derecho a la paz y el deber de su obligatorio cumplimiento, derecho éste que por su propia naturaleza pertenece a los derechos de la tercera*

---

<sup>28</sup> Ver Corte Constitucional. Sentencia C-572 del 7 de noviembre de 1997. M.P. Jorge Arango y Alejandro Martínez.

<sup>29</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-578 del 30 de julio de 2002. M.P. Manuel José Cepeda.

<sup>30</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-439 del 2 de julio de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes.



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

*generación, y requiere el concurso para su logro de los más variados factores sociales, políticos, económicos e ideológicos que, recíprocamente se le pueden exigir sin que se haga realidad por su naturaleza concursal o solidaria.”<sup>31</sup>*

Ahora, sobre la concepción de la paz a nivel internacional, esta ha sido una permanente aspiración universal, contemplada como derecho y como finalidad del sistema jurídico internacional, el cual comenzó a desarrollarse jurídicamente después de la finalización de la Segunda Guerra Mundial. La Carta de Naciones Unidas de 1945, establece como propósitos el mantenimiento de la paz y el logro por medios pacíficos de la resolución de controversias que puedan conducir a su quebrantamiento. Para la década de 1980, se inició a nivel de los sistemas de protección la vinculación de los conceptos de paz, derechos humanos y desarrollo, entendiéndose que no podría generarse uno de ellos en tanto no estuviese acompañado de la materialización de otro de los conceptos en mención, pues sólo en un clima de paz, se podrán dirigir todos los recursos disponibles a lograr el bienestar social y crecimiento económico<sup>32</sup>.

En consecuencia, en el derecho internacional, el derecho a la paz no solo significa la ausencia de conflictos armados, sino que se convierte en un proceso complejo en el que se busca el progreso, justicia y respeto entre los pueblos asegurándose así el disfrute de los demás derechos. Un mayor desarrollo de éste derecho se encuentra en la citada Carta de Naciones Unidas que proclamó como propósito fundamental del sistema de Naciones Unidas la paz y la seguridad internacional, basándose en la solución pacífica de conflictos y la renuncia al uso de la fuerza. De ahí que sea el mismo Consejo de Seguridad, máximo órgano de gobierno de las Naciones Unidas, una de las entidades encargadas de hacer el seguimiento y verificación del cumplimiento e implementación del Acuerdo Final de paz.

Otros instrumentos en los que se reconoce el derecho a la paz son: la Declaración Universal de los Derechos Humanos que en su artículo 28 establece que: “Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden internacional en que los derechos proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”, de lo anterior, se evidencia que es la base para la proclamación del derecho a la paz como un derecho humano; la Declaración de Oslo sobre el Derecho a la Paz de UNESCO (1997), la cual define a la paz como un derecho humano

---

<sup>31</sup> Corte Constitucional. Sentencia 008 de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz.

<sup>32</sup> Citado por MARTÍNEZ GUZMÁN, Vicent, Paz, en CORTINA, Adela, directora, 10 Palabras clave en Filosofía Política, Editorial Verbo Divino, Navarra, España, 1998, p. 319.



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 "Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia".

inherente a la dignidad de todo ser humano y también como un deber y la Resolución 33/73 de 15 de diciembre de 1978 denominada "Declaración sobre la preparación de las sociedades para vivir en paz" consagra como un derecho inmanente de los seres humanos y Estados el de vivir en paz, la tolerancia, la igualdad, la responsabilidad del Estado en la promoción de una cultura de paz y la posición anti-armamentista y anti-belicista, como premisas del derecho a la paz; cuestión que de igual manera fue adoptada en una resolución de la Conferencia General del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina, adoptada en la Conferencia de Quito, en 1979.

En igual sentido, la Asamblea General de Naciones Unidas, en 1984 adoptó la "Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz", consagrando lo siguiente:

*"1. Proclama solemnemente que los pueblos de nuestro planeta tienen el derecho sagrado a la paz;*

*2. Declara solemnemente que proteger el derecho de los pueblos a la paz y fomentar su realización es una obligación fundamental de todo Estado;*

*3. Subraya que para asegurar el ejercicio del derecho de los pueblos a la paz se requiere que la política de los Estados esté orientada hacia la eliminación de la amenaza de la guerra, especialmente de la guerra nuclear, a la renuncia del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y al arreglo de las controversias internacionales por medios pacíficos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas;*

*4. Hace un llamamiento a todos los Estados y a todas las organizaciones internacionales para que contribuyan por todos los medios a asegurar el ejercicio del derecho de los pueblos a la paz mediante la adopción de medidas pertinentes en los planos nacional e internacional."*

También el ámbito regional el derecho a la paz ha sido reconocido, por ejemplo, en el marco de la Organización de Estados Americanos, la Asamblea General en 1998, en la Declaración de Caracas, reconoció en el párrafo 4 la existencia del derecho humano a la paz.

Estas referencias refuerzan la importancia política y jurídica del derecho a la paz, ya a través de la garantía de este derecho se logran garantizar los demás derechos a los individuos, lo cual deriva en la correlativa obligación para el Estado de garantizar su disfrute, teniendo en cuenta que éste también cataloga como una obligación internacional al estar dentro de los principales intereses y bienes jurídicos de protección por parte de la comunidad internacional



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

consagrado en instrumentos internacionales vinculantes en el caso colombiano.

### 3. La interpretación discrecional viola los principios de centralidad de los derechos de las víctimas y el enfoque territorial del Acuerdo Final.

Por último, bajo la citada interpretación de discrecionalidad, se pierde de vista precisamente el enfoque territorial que necesariamente debe estar presente en las acciones emprendidas durante la ejecución del Acuerdo Final, tal como lo es la creación del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y las modificaciones que se generen. Por tanto, teniendo en cuenta adicionalmente la relevancia de la participación en el marco del Acuerdo y la necesidad de aplicación del enfoque territorial para responder a las necesidades propias de cada territorio, no puede tratarse simplemente de una facultad de las Asambleas y Concejos como se infiere de la utilización de los términos “*están autorizados*”, sino que se trata de una obligación de las corporaciones públicas crear los Consejos Territoriales de Paz. Será a través de ellos que se permita la participación de las víctimas y se logren identificar factores para mejorar la implementación de medidas y programas de la política pública de paz en los territorios.

De igual manera, debe tenerse en cuenta que con base en lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2017, claramente está establecido que: *“Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. 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.”* (Subrayas por fuera del texto), por tanto se deberá, en el caso del artículo 10º del Decreto Ley 885 de 2017, atenerse a este como un deber constitucional de cumplimiento del Acuerdo Final.

Dentro del Acuerdo Final, se estableció como uno de sus ejes transversales un enfoque territorial, lo anterior buscando responder a las causas primigenias del conflicto tal y como fue puesto de presente en el Acuerdo, al respecto en el Preámbulo señaló que:



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

*“Reparando que, a juicio del Gobierno Nacional, las transformaciones que habrá de alcanzarse al implementar el presente Acuerdo deben contribuir a revertir los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio; y que a juicio de las FARC-EP dichas transformaciones deben contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, que afecta especialmente a las mujeres, niñas y niños”*

A su vez, en su introducción contempla expresamente que la implementación del Acuerdo implicará la adopción de medidas que deberán tener en cuenta el enfoque territorial, con el fin de garantizar condiciones de igualdad real y efectiva en el territorio nacional. Lo anterior, dado que al tener en cuenta el enfoque territorial, se tiene en cuenta diversos factores reunidos en un espacio, tales como las características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades que los ocupan, dándole especial importancia a las mujeres, comunidades rurales y grupos en condición de vulnerabilidad logrando así garantizarse la sostenibilidad socio-ambiental a través de la implementación de las medidas de la mano con la participación de las ciudadana, autoridades territoriales y la sociedad.

Debe tenerse en cuenta que el enfoque territorial viene estrechamente ligado con otro de los principios transversales del Acuerdo Final, esto es la participación ciudadana, siendo ésta el medio idóneo para lograr identificar los factores, características y necesidades de los diversos contextos que componen el territorio nacional. Lo anterior, de relevancia trascendental en la medida en que no son pocas las zonas del país que a raíz del conflicto armado se han visto en el abandono y baja o nula presencia estatal, lo que suscita la necesidad de evaluar las situaciones actuales de dichos territorios y sus poblaciones con el fin de identificar cuáles serán los programas y medidas adoptar para llevar a cabo el cabal cumplimiento de los fines del Acuerdo Final de Paz.

A través del enfoque territorial, el Acuerdo Final pretende transformar la realidad de los territorios colombianos, logrando garantizar los derechos de los ciudadanos, previniendo la repetición de los contextos de violencia que por años azotaron al país . En lo referente al Punto 1 del Acuerdo, esto es la *Reforma Rural Integral*, se hace mención en reiteradas ocasiones al mencionado enfoque, especificando: *“Que los planes y programas acordados como parte de la RRI **deben tener un enfoque territorial, diferencial y de género que implica***



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

**reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios (...)**” (subrayas por fuera del texto).

Así, este Punto del Acuerdo resalta la importancia del enfoque territorial, por ser el que desarrolla las cuestiones relativas a la reestructuración del campo en el país buscando cerrar las brechas entre lo rural y lo urbano; además de propender por el trabajo prioritario en zonas que por sus condiciones requieren intervención urgente por parte del Estado para así lograr una etapa de implementación satisfactoria de los Acuerdos, evitando dar lugar a nuevos escenarios para la gestación de la violencia. De ahí que no sea coincidencia que dentro de dichos Consejos Territoriales se colaborará armónicamente para la creación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Estos principios, no sólo están relacionados con el Acuerdo sino que fueron reproducidos por el Decreto Ley 885 de 2017, cuando reafirma su naturaleza de principio orientador del CNPRC, de la siguiente manera:

g) Enfoque territorial: Se propenderá porque las políticas de paz incorporen un reconocimiento a la diversidad y a las características territoriales y poblacionales, las necesidades y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades; una, comprensión diferenciada de los impactos del conflicto armado interno en los territorios, de sus conflictividades y sus visiones de paz.

Habiendo evidenciado que el Acuerdo contempla el enfoque territorial como uno de sus factores de especial relevancia y a su vez centrando la atención en lo establecido en el Decreto 885 de 2017, con base a lo expuesto en el presente literal, se solicita a la H. Corte Constitucional se declare la exequibilidad condicionada de la expresión “*están autorizados*” en el sentido de que dicha autorización es un deber de obligatoria ejecución para garantizar el cumplimiento de buena fe de lo pactado en el Acuerdo Final, en lugar de ser una potestad discrecional de las autoridades territoriales.



## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 "Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia".

### III. Conclusiones

Resulta necesario un mecanismo que viabilice la paz en sentido positivo, es decir, que con miras a un futuro estado de paz, que promueva desde distintas perspectivas y marcos de acción, valores tales como la reconciliación y la reconstrucción del tejido social. En este sentido, cobra importancia establecer el *consejo nacional de paz, reconciliación y convivencia* como un mecanismo que genere desde el inicio de sus funciones confianza y legitimidad en la ciudadanía, especialmente, en las víctimas y los actores armados en reincorporación que tomaron la decisión de continuar su lucha política por la vía democrática.

Por tanto, solicitamos respetuosamente a la H. Corte Constitucional que:

1. Declare que el D.L. 885 de 2017 reúne todos los criterios de constitucionalidad señalados por la jurisprudencia para Decretos Ley en el marco del procedimiento legislativo especial para la paz (A.L. 01 de 2016), incluyendo el requisito de necesidad estricta y conexidad objetiva, estricta y suficiente.
2. Al establecer el Decreto Ley 885 de 2017 en el Artículo 1 que "La política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización es una política de Estado, permanente y participativa."
  - a. Declare que dicha expresión debe ser leída en el entendido de que, sin importar la orientación política o de cualquier clase, es un deber de todas las instituciones y autoridades del Estado garantizar la efectiva implementación del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y los respectivos Consejos Territoriales de Paz como una realización del derecho a la paz y obligación constitucional reforzada por el Acto Legislativo 02 de 2017 de implementar el Acuerdo Final de buena fe.
  - b. Si bien esta parece una afirmación de perogrullo, la relevancia constitucional de la misma es que a lo largo de los 19 años de implementación del Consejo Nacional de Paz, según se evidenció, tanto Presidentes como autoridades

## Intervención RDL-020 D.L. 885/17 “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

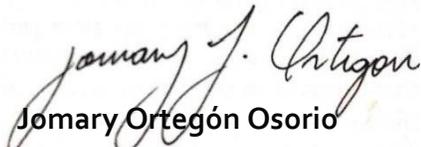
territoriales se han sustraído de la obligación de implementar plenamente el Consejo Nacional y los Consejos territoriales de paz,

3. Por otra parte, sobre el artículo 10 del Decreto Ley 885 de 2017 que modifica el Artículo 13 de la Ley 434 de 1998, en las expresiones “*Las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales **están autorizados** para crear, a iniciativas del respectivo Gobernador o Alcalde los Consejos Departamentales o Municipales de Paz*” y “*Los ciudadanos podrán recurrir a los **mecanismos de participación establecidos en la Constitución** y la ley para promover la creación de los Consejos territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia*”, respetuosamente solicitamos a la H. Corte que:
  - a. Declare su constitucionalidad en el sentido de que dicha “autorización” es un otorgamiento de funciones para que los entes territoriales actúen mediante la creación de Consejos Territoriales de Paz, en cumplimiento del deber constitucional de garantizar el cumplimiento de buena fe de lo pactado en el Acuerdo Final, en lugar de ser una potestad discrecional de las autoridades territoriales;
  - b. De ahí que, la creación de dichos Consejos Territoriales puede exigirse por los ciudadanos vía tutela, como “mecanismo de participación”, en virtud del derecho fundamental a la paz consagrado en el Art. 22 de la Carta Política.



Intervención RDL-020 D.L. 885/17 "Consejo Nacional  
de Paz, Reconciliación y Convivencia".

Suscriben,

  
Jomary Ortigón Osorio  
C.C. 52.537.603

  
Soraya Gutiérrez Argüello  
C.C. 46.363.125



José Jans Carretero Pardo  
C.C. 1.010.194.876

**ANEXOS.**

1. Cuadro de Sesiones. Informe Fundación Ideas para la Paz "Los Consejos de Paz y su posible papel en el postconflicto: Mapeo Nacional 2015" Jorge Soto von Arnim. 7 de diciembre de 2015
2. Cuadro H.R. a la Cámara Alirio Uribe Muñoz, Co-Presidente de la Comisión de Paz del Congreso, sobre el estado de la implementación de los Consejos Territoriales de Paz en Departamentos y Municipios.