

Bogotá D.C., 14 de junio de 2018

Honorables Magistrados y Magistradas

Magistrado Ponente. **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO**
Presidente **ALEJANDRO LINARES CANTILLO**
Vicepresidenta **GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO**
Magistrado **LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ**
Magistrado **CARLOS LIBARDO BERNAL PULIDO**
Magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA**
Magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER**
Magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS**
Magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS**

Corte Constitucional de Colombia
E. S. D.

Ref. Intervención ciudadana dentro de Acto Legislativo 05 del 29 de noviembre de 2017 *“por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza pública”*
Expediente: RPZ. 0000009

“Qué extraño sería que de repente desapareciera el conflicto sin que fuera necesario modificar ninguna de las deformaciones de la democracia que lo hicieron posible.”

William Ospina

Estimados magistrados y magistradas,

La Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” - Cajar, organización de derechos humanos representada legalmente por su Presidenta **SORAYA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**, ciudadana colombiana identificada como aparece al pie de su firma, **JOMARY ORTEGÓN OSORIO, LUIS GUILLERMO PÉREZ CASAS, YESSIKA HOYOS MORALES, SEBASTIÁN FELIPE ESCOBAR URIBE, RAFAEL BARRIOS MENDIVIL, REINALDO VILLALBA VARGAS, EDUARDO CARREÑO WILCHES, JOSE JANS CARRETERO PARDO**, abogados y abogadas de la misma organización; la Fundación Comité de Solidaridad con Presos Políticos

representado por su Presidente **FRANKLIN CASTAÑEDA VILLACOB**, la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos representada por el Coordinador del Observatorio de Derechos Humanos y DIH **ALBERTO YEPES PALACIO** y **OLGA SILVA LÓPEZ** vocera; **ADRIANA ARBOLEDA BETANCUR** y **ERIK ARELLANA**, vocera y vocero del Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado - MOVICE, ciudadanos y ciudadanas colombianos, abogados y abogadas defensores de derechos humanos identificados/as tal como aparece al pie de sus 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, nos dirigimos a la Honorable Corte para solicitar que declare ajustado a la Constitución Política, el Acto Legislativo 05 de 2017, “por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado”.

A continuación, se desarrollarán los siguientes aspectos con relación al Acto Legislativo 05 de 2017:

INTRODUCCIÓN	4
I. RELEVANCIA HISTÓRICA Y JURÍDICA DE LA PROHIBICIÓN	5
1. Violencia socio-política.	5
2. Sobre los fundamentos normativos de la creación y desarrollo del paramilitarismo en Colombia	10
2.1 El Decreto 3398 de 1965 y la ley 48 de 1968	11
2.2 Las Asociaciones Comunitarias de Seguridad Rural “Convivir”	14
3. El papel del Estado y sus agentes en la consolidación del paramilitarismo.	16
II. DEBATE PARLAMENTARIO	19
4. Debate del P.A.L. en el trámite legislativo	19
5. Debate en la sociedad civil: Argumentos a favor y en contra desde los gremios, columnistas y organizaciones DD.HH. y víctimas frente al P.A.L.	29
III. EXEQUIBILIDAD DEL A.L. 1 DE 2017	33
6. No sustituye la Carta Política, sino que la realiza.	33
6.1. Estándares internacionales de garantías de no repetición.	33
6.2. Concordancia con la paz como valor, principio, derecho y obligación del Estado colombiano.	36
6.2.1. Sobre la paz como derecho, principio y valor fundamental	36
6.2.2. La paz como política de Estado	38

6.3. La obligatoria observancia del principio de buena fe y debida diligencia en el cumplimiento del Acuerdo Final.	40
6.4. Contenidos del Acuerdo Final de los que emana la obligación de promulgar el A.L. 5 de 2017	42
7. ¿Cuál es el “efecto útil” de esta normativa? Esto no es una repetición o acto jurídico ineficaz	43
7.1. El efecto útil como criterio de interpretación nacional e internacional	43
7.2. Interpretación del A.L. 5 de 2017 desde sus efectos útiles	45
IV. CONCLUSIONES	47

INTRODUCCIÓN

En 2009, producto de las versiones libres rendidas por exintegrantes de grupos paramilitares que se beneficiaron de la Ley 975 de 2005 (ley de Justicia y Paz), se calculaba que, durante los anteriores 50 años, el Estado colombiano había cometido por lo menos 24.000 graves violaciones a los derechos humanos, algunas con características de crímenes de lesa humanidad, a través de la estrategia paramilitar¹.

Uno de los trabajos más comprehensivos de sistematización e identificación de las violaciones a derechos humanos cometidas por el paramilitarismo en Colombia se encuentra en la publicación “En Deuda con la Humanidad” del Banco de Datos de violencia política del Cinep² 1988-2003. En ella se documentan los nombres y hechos que caracterizan 1.243 casos de ejecuciones extrajudiciales, 139 desapariciones forzadas y 115 hechos de tortura cometidos por grupos paramilitares, que no alcanzan a incluir los hechos cometidos con anterioridad a 1988 y que incluyen numerosos casos de homicidio y desaparición forzada del movimiento político Unión Patriótica, uno de los casos contemporáneos de genocidio político. Desde otra perspectiva, con la finalidad de analizar patrones de violencia en Colombia, el Informe “Basta Ya” atribuye al paramilitarismo la comisión de 1.166 masacres cometidas entre 1980 y 2012, que equivaldrían al 58,9% del total de homicidios colectivos documentados por el Centro de Memoria Histórica³.

El paramilitarismo contó con base legal entre 1968 y 1989, y nuevamente entre 1993 y 1997⁴. Esto implica que el ordenamiento jurídico impulsó el desplazamiento del monopolio de la fuerza hacia los actores privados armados llamados paramilitares, que históricamente han sido el principal factor de violencia

¹ Cfr. Project Counselling Service, Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y Fundación Comité de Solidaridad con Presos Políticos (2014). El Desmantelamiento del paramilitarismo: aprendizajes y recomendaciones desde las víctimas. Bogotá: diciembre de 2014, p. 13

² Cinep. En deuda con la humanidad. Paramilitarismo de Estado en Colombia 1988 - 2003. <http://www.nocheyniebla.org/wp-content/uploads/u1/casotipo/Deuda01.pdf>

³ Basta Ya. p. 36

⁴Cfr. Federico Andreu Guzmán, Peritaje entregado a la Corte IDH en el Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia, 8 de marzo de 2005. Citado en: PCS, CCAJAR, CIJP y FCSP. El desmantelamiento del paramilitarismo: aprendizajes y recomendaciones desde las víctimas. Bogotá: diciembre de 2014, p.13

en Colombia. Por las implicaciones que esta creación ha tenido en la vida de miles de colombianos y colombianas cuyas vidas, familias, bienes y futuro fueron sacrificados, es que debe existir una prohibición constitucional que evite a futuro cualquier tipo de normativa que tenga similares propósitos.

De allí la importancia de esta prohibición y de otros reconocimientos y compromisos que se integran en el “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y para la construcción de una paz estable y duradera (en adelante “Acuerdo Final” o “Acuerdo de Paz” para enfrentar estos grupos como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía y el Cuerpo Élite de la Policía Nacional. Igualmente, hoy que se reconoce la presencia paramilitar en por lo menos 27 de los 32 departamentos de Colombia, y que a estos se atribuye gran parte de los homicidios y amenazas contra defensores, defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales, es importante que se transmita el mensaje de “cero tolerancia” estatal con el paramilitarismo, investigación de posibles vínculos, desvinculación del Estado de aquellos agentes que colaboren con los mismos y desarticulación de las economías legales e ilegales que les financian.

Finalmente, nosotros y nosotras, como integrantes organizaciones de DD.HH., víctimas de la criminalidad de Estado y del paramilitarismo, defendemos la tesis que este discurso oficial que lo explica como producto de una lucha contrainsurgente o del narcotráfico, encubre las verdaderas causas, móviles y dinámicas que le dieron origen y lo han hecho permanecer hasta hoy. El paramilitarismo tiene un origen Estatal y debe ser explicado como fenómeno de violencia socio-política.

I. RELEVANCIA HISTÓRICA Y JURÍDICA DE LA PROHIBICIÓN

1. Violencia socio-política.

El proceso de paz en Colombia nos ha traído una posibilidad histórica de hacer justicia, esclarecer la verdad, reparar a las víctimas y establecer medidas de no repetición sobre aquellas conductas ocurridas en el marco o con ocasión directa o indirecta con el conflicto armado.

Justamente este A.L. 05/17 responde a este anhelo de las víctimas. Sin embargo, existe un riesgo especialmente grande en términos de reconstrucción de

la verdad judicial e histórica; este es que de nueva cuenta se reproduzca un discurso oficial que explica las violaciones a derechos humanos como un fenómeno que obedeció a confrontación armada. O peor, que explique el paramilitarismo como una necesidad de la lucha contrainsurgente.

En ese sentido, a continuación, presentaremos a la H. Corte Constitucional el concepto y principio de diferenciación entre la violencia socio-política y la violencia dada en relación directa con el conflicto armado. Esto con la finalidad de aportar en la comprensión del fenómeno paramilitar desde la perspectiva de las víctimas, y para que este debate Constitucional sea un escenario en el cual se logre transformar la narrativa oficial, se aporte al esclarecimiento histórico y a la consolidación de medidas de no repetición que sean eficaces.

En el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz será necesaria dicha diferenciación de la violencia socio-política. Mientras que la violencia dentro del conflicto, respecto de la población civil, se refiere a aquellas conductas que afectan sus bienes y derechos en el marco de las hostilidades o en la planeación de las mismas; la socio-política, corresponde a aquellos actos de agentes estatales cometidos deliberadamente contra ciertos sectores de la población con una finalidad política, que no guarda una relación directa con la lucha contra insurgente, sino que ésta última fue su excusa para encubrir sus móviles como el mantenimiento de un determinado orden social, económico y político.

Como se dijo antes, hacer esta diferenciación es clave, toda vez que en Colombia históricamente se ha perpetrado una “violencia socio-política”, que se ha intentado encubrir y negar bajo la sombrilla del conflicto armado. Esta violencia obedece a definiciones, planes y estrategias de eliminación sistemática y generalizada contra opositores políticos, el movimiento social y popular, defensoras y defensores de derechos humanos, con el móvil de reprimir, exterminar y desarticular procesos sociales y organizativos. Esta violencia socio-política si bien se ha cometido en un contexto de conflicto armado interno, no se encuentra en relación directa con este.

Atribuir todos los hechos al conflicto armado trae entre otras, las siguientes consecuencias: 1. Diluye la responsabilidad del Estado en las violaciones de Derechos Humanos (DIDH), y permite que a ellas se aplique exclusivamente el Derecho Internacional Humanitario (DIH); 2. Distorsiona la Memoria permitiendo que los victimarios la reconstruyan a su antojo e impide lograr auténticas

Garantías de No Repetición de las graves violaciones de los Derechos Humanos; 3. Contribuye a que la represión y la violencia socio-política se perpetúe contra las organizaciones y liderazgos; 4. Posibilita que se privatice la responsabilidad en hechos de persecución al movimiento social, como por ejemplo, el discurso oficial que atribuye los asesinatos de defensores/as y líderes/as sociales a las llamadas “bandas criminales”.

Así, un acto guarda relación con el conflicto cuando es un ataque que fue parte de la planeación y conducción de las hostilidades militares. Con este criterio ampliamente utilizado, no se corre el riesgo de reducir la protección del DIH al momento del combate, pero tampoco se desnaturaliza o amplía a conductas que, si bien fueron desarrolladas en un territorio en conflicto o por miembros de la fuerza pública, no guardan ninguna relación necesaria y razonable con el mismo, y por ende se encuentran circunscritas bajo la categoría de graves violaciones a derechos humanos o crímenes de lesa humanidad (CLH). Tan es así, que ha sido establecida como una regla del derecho internacional consuetudinario que los CHL para su constitución no necesitan que exista una relación con el conflicto armado, como quedó dicho en el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia (TPIY)⁵.

Justamente, dentro de este tipo delitos es que generalmente se ha enmarcado la violencia socio-política. **De acuerdo con el Banco de Datos de Cinep, la violencia socio-política “es aquella ejercida como medio de lucha político – social, ya sea con el fin de mantener, modificar, sustituir o destruir un modelo de Estado o de sociedad, o también para destruir o reprimir a un grupo humano con identidad dentro de la sociedad por su afinidad social, política, gremial, étnica, racial, religiosa, cultural o ideológica, esté o no organizado”⁶.** Organizaciones colombianas con trayectoria en acompañamiento psicosocial a víctimas de graves violaciones de derechos humanos han definido la violencia socio-política como “aquella que tiene la intencionalidad de producir daño mediante la fuerza, para

⁵ “*Since customary international law no longer requires any nexus between crimes against humanity and armed conflict*”. International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, Prosecutor vs. Tadic, Case No. IT-94-1-AR72, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal in Jurisdiction, October 2 1995, Párr. 78. URL: <http://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm> [Consultado el 12-06-18]; “565. *Crimes against humanity are aimed at any civilian population and are prohibited regardless of whether they are committed in an armed conflict, international or internal in character*” TPIR. Sala de Primera Instancia, Asunto “Fiscal vs. Jean Paul Akayesu”. Sentencia proferida el 2 de septiembre de 1998, Párr. 565. URL: <http://unictr.unmict.org/sites/unictr.org/files/case-documents/ict96-4/trial-judgements/en/980902.pdf> [Consultado el 12-06-18]

⁶ Banco de Datos de Violencia Política – Cinep – Justicia y Paz. Noche y Niebla. Marco Conceptual. Bogotá. Ediciones Códice, 2002, p. 3.

afectar las capacidades individuales y colectivas de la construcción de alternativas democráticas”⁷. Los conceptos de “guerra sucia”⁸ y “terrorismo de Estado”, remiten a ideas afines, esto es, la acción de la fuerza pública, soportada en sectores económicos y políticos, para perseguir sectores sociales, a los que se les considera expresión del “enemigo interno” al que hay que aniquilar.

Por su parte, la noción de conflicto armado remite al desarrollo de hostilidades entre dos actores armados que se enfrentan, sean estas dos entidades estatales (guerra), una entidad estatal y una no estatal (guerra de liberación nacional), entre una entidad estatal y una facción disidente o entre dos etnias diversas al interior de una entidad estatal (conflicto armado no internacional)⁹.

En consecuencia, las características de la violencia socio-política y el conflicto armado son diferentes, y el acento también. Desde la perspectiva del esclarecimiento histórico, implica un paso previo de diferenciación, ¿cuáles son las conductas violatorias de derechos que se explican en razón del conflicto armado? es decir están relacionadas con el enfrentamiento de las dos partes del conflicto, y ¿cuáles se explican en razón de la violencia socio política? es decir, en razón de doctrinas, planes y políticas de persecución al movimiento social.

En ese sentido, la H. Corte Constitucional no puede limitarse a explicar el paramilitarismo como un hecho ocurrido dentro del conflicto armado. Esto sería validar una estrategia tergiversadora de la historia, a manera del fenómeno astral conocido como ‘eclipse’, que hace que cuerpos menores, eclipsen u oculten cuerpos mayores, tal como la luna oculta los rayos del sol. Así, esas interpretaciones pretenden ocultar la verdad, sobreponiendo el conflicto armado al grueso de la violencia socio-política, de manera que ésta queda como inexistente o apenas tenuemente perceptible, lo que efectivamente atenta contra el interés general de acercar la verdad judicial a la verdad histórica.

Históricamente, la violencia política y algunas características de ella como el

⁷ Grupo de Trabajo Pro Reparación Integral. Cartilla Voces de Memoria y Dignidad, módulo Aspectos psicosociales de la reparación integral, p. 16

⁸ Cfr. Tras los pasos perdidos de la guerra sucia, paramilitarismo y operaciones encubiertas en Colombia. Bruselas: Ediciones NCOS, 1995

⁹ Ver. Pietro Verri. Diccionario de Derecho Internacional de los conflictos armados. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, primera reimpresión en castellano, febrero de 1999, p. 25

exterminio, la exclusión económica y el despojo son previas a la existencia del conflicto armado interno, este es el caso por ejemplo, del exterminio y desposesión de pueblos indígenas, de la esclavitud afrodescendiente y de los conflictos agrarios y laborales, entre otros¹⁰, que preceden ampliamente al enfrentamiento armado entre guerrillas y fuerzas armadas. A partir de la segunda mitad del siglo XX y en el contexto de la guerra fría, la violencia política aparece como expresión concreta de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN)¹¹ y en ella, el concepto de "enemigo interno"¹², traducida en detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas, torturas, ejecuciones extrajudiciales y otras violaciones, en las que el conflicto armado juega un papel más bien justificatorio, que explicativo de estas expresiones de persecución a amplios sectores de la sociedad colombiana.

Así, tenemos que sectores del Estado colombiano, principalmente aquellos relacionados con defensa y seguridad, han desplegado políticas sistemáticas y generalizadas de persecución de la sociedad civil para imponer modelos económicos y políticos, así como un determinado orden social. Numerosos ejemplos del uso de la fuerza legal, como mecanismo de eliminación del contradictor político, de limitación de las expresiones de protesta social, de persecución de las ideas progresistas, están presentes aunque invisibilizadas en la historia. A la par, ha funcionado un sistema de administración de justicia, que ha facilitado la impunidad de los crímenes.

En síntesis, sobre este aspecto, consideramos necesario que en la implementación normativa de todo el Acuerdo Final de Paz y, especialmente, en la revisión automática que haga la Corte sobre este Acto Legislativo 05/17, se reconozca la existencia de la violencia estatal, así como el carácter diferenciado de la violencia socio-política respecto de las infracciones en relación directa con el conflicto armado. Es necesario erradicar un discurso oficial que reafirma las tesis negacionistas, que falsean la historia atribuyendo todos los hechos victimizantes

¹⁰ Ver por ejemplo, Renán Vega Cantor. Gente muy rebelde. Bogotá: Ediciones Pensamiento Crítico, 2002

¹¹ Ver por ejemplo: Jiménez, C. (2009). El Estatuto de Seguridad, la aplicabilidad de la doctrina de la Seguridad Nacional en Colombia. Colección Dialnet No. 20, pp. 75-105, Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3226580>; Leal B., F. (2003). La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur. Revista de Estudios Sociales Universidad de los Andes, junio de 2003, pp. 74-87. Recuperado de: file:///C:/Users/svirtualp01/Downloads/-data-Revista_No_15-07_Dossier5.pdf

¹² Daniel Feirstein (2015). Conversatorio "Enemigo interno: la amenaza de ser y hacer diferente. Bogotá: 26 de mayo de 2015. Recuperado de: <http://bit.ly/1V6rJbr>

al conflicto armado para proteger a los autores, cómplices, beneficiarios políticos y económicos de otras formas de violencia. El SIVJRNR, articulado con normas como la que está bajo estudio, debe establecer responsabilidades individuales, sociales e institucionales en estos procesos de represión, persecución masiva y sistemática contra el movimiento social, popular y de oposición política. De lo contrario, no se podrán asegurar garantías de no repetición, tales como la depuración de la función pública, la desclasificación y depuración de los archivos de inteligencia, y las reformas institucionales necesarias, entre ellas, al sector defensa y seguridad.

2. Sobre los fundamentos normativos de la creación y desarrollo del paramilitarismo en Colombia

El historia del paramilitarismo en Colombia no es reciente. La estrategia estatal de formar, entrenar y armar civiles contra aquellos que considera sus enemigos se advierte tempranamente desde las décadas de los cuarenta y cincuenta cuando grupos privados, los denominados *pájaros*, operaron con el apoyo y la complicidad de las autoridades¹³. Su desarrollo está ligado a la Doctrina de Seguridad Nacional que se implementó en todo el continente y se vio reflejada en la adopción de Reglamentos y Manuales militares que no distinguían entre insurgencia y población civil, o más bien, concebían a los sectores organizados y politizados de esta como una extensión de las guerrillas a las que había que combatir, es lo que se conoció como la “doctrina de enemigo interno” a la que se aludió en la sección anterior.

En 1962, el General Alberto Ruiz Novoa, entonces Ministro de Defensa adoptó el *Plan Lazo* en el que se enfatiza la importancia de la población en la lucha contrainsurgente, contemplando por un lado acciones cívico militares para “ganar los corazones de los civiles”, y por el otro, fomentando la creación de grupos civiles armados denominados de “autodefensa”, “defensa civil” u “operaciones de organización popular”¹⁴. A esta normativa, siguieron directrices de las Fuerzas Armadas en las cuales se impartían orientaciones para promover la

¹³ Daniel García Peña. El paramilitarismo. Bogotá: El Espectador, marzo 22 de 2007, pp. 54-55.

¹⁴ Véase: Human Rights Watch. Las redes de asesinos en Colombia: la asociación militar, paramilitar y Estados Unidos, noviembre de 1996, capítulo 2 y Guido Piccoli, el Sistema de Pájaro Colombia, paramilitarismo y conflicto social, 2005, pp. 60-64

conformación de grupos de civiles armados¹⁵.

2.1 El Decreto 3398 de 1965 y la ley 48 de 1968

La normativa que dio origen legal a los grupos paramilitares, expedida bajo la vigencia del Estado de Sitio fue el Decreto 3398 de 24 diciembre 1965, convertido posteriormente en legislación permanente a través de la Ley 48 de 1968. En su artículo 25 establecía:

“...todos los colombianos, hombres y mujeres, no comprendidos en el llamamiento al servicio obligatorio, podrán ser utilizados por el Gobierno en actividades y trabajos con los cuales contribuyan al restablecimiento de la normalidad”.

Seguidamente, en su artículo 33.3, indicaba que

“el Ministerio de Defensa Nacional, por conducto de los comandos autorizados, podrá amparar, cuando lo estime conveniente, como de propiedad particular, armas que estén consideradas como de uso privativo de las Fuerzas Armadas”.

A esta normativa le siguieron directrices de las fuerzas armadas donde se impartían orientaciones para promover la conformación de grupos de civiles armados¹⁶. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte IDH” o “Corte Interamericana”), estableció que estas reglamentaciones “regulaba[n] de forma más detallada y con mayores alcances las funciones y relaciones entre los grupos de civiles armados y las fuerzas de seguridad del Estado, que la regulación dispuesta en el Decreto Legislativo 3398 de 1965¹⁷.”

Tal como lo refiere el sacerdote Javier Giraldo Moreno en su contribución a la “Comisión Histórica del Conflicto y sus víctimas”, el crecimiento del paramilitarismo en la década de los ochenta fue exponencial, impulsado por los recursos del narcotráfico y las clases políticas locales¹⁸.

¹⁵ Por ejemplo los manuales contrainsurgentes: manual de contraguerrillas de 1979; Manual de Combate contra bandoleros o guerrilleros - resolución 0014 de 25 de junio de 1982, EJC-3-101782; Reglamento de Combate de Contraguerrillas - EJC-3-10/87. Citado en: PCS y otros, cit. p. 18

¹⁶ Cfr. Manual de Contraguerrillas de 1979; Manual de Combate contra Bandoleros o Guerrilleros – Resolución 0014 del 25 de junio de 1982, EJC– 3– 101/82; Reglamento de Combate de Contraguerrillas – EJC– 3– 10/87. Citado en: PCS y otros, cit. p. 18

¹⁷ Corte IDH. Caso Masacre de La Rochela vs. Colombia, párr. 89

¹⁸ Cfr. Javier Giraldo Moreno S.J. Aportes sobre el origen del conflicto armado en Colombia, su

Funcionarios de la fuerza pública entrenaron, dotaron de armamento y adoctrinaron a civiles agrupados bajo diversos nombres como Muerte a Secuestradores (MAS), el Escuadrón de la Muerte, Muerte a Abigeos (MAOS), Castigo a Firmantes o Intermediarios Estafadores (CAFIES), el Embrión, Alfa 83, Prolimpieza del Valle del Magdalena, Tiznados, Movimiento Anticomunista Colombiano, los Grillos, el Escuadrón Machete, Falange, Muerte a Invasores, Colaboradores y Patrocinadores (MAICOPA), los Comandos Verdes, Terminador, Menudos, Justiciero Implacable, Mano Negra y Plan Fantasma, los Grises, Rambo, Toticol, los Criollos y Black Flag, entre otros¹⁹, quienes bajo el supuesto de una “estrategia contrainsurgente” cometieron masacres, desapariciones forzadas y asesinatos selectivos en contra de integrantes de la población civil a quienes consideraban colaboradores de las guerrillas y en consecuencia, parte del “enemigo interno” a eliminar.

Desde el año 1983, el entonces Procurador General de la Nación señaló la participación de personal de las Fuerzas Militares en la conformación de estos grupos y durante el gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986-1990) fueron identificadas cerca de 200 organizaciones paramilitares.

Entre los hechos más graves con los que se terminó esta década y que conllevó a la eliminación del sustento legal del paramilitarismo, se encuentra la “Masacre de La Rochela” cometida el 18 de enero de 1989, en el municipio de Simacota (Santander). Por lo menos 40 integrantes del grupo paramilitar “Los Masetos”, actuando con la cooperación, apoyo y aquiescencia de agentes estatales ejecutaron a doce integrantes de una comisión judicial que investigaba graves crímenes cometidos por el paramilitarismo en la zona, entre ellos la desaparición de 19 comerciantes. A la masacre sobrevivieron tres funcionarios de Instrucción Criminal.

En respuesta a estos y otros gravísimos hechos, el gobierno del entonces presidente Virgilio Barco Vargas, emitió el Decreto 1194 de 1989, el cual suspendió el parágrafo 3 del artículo 33 del Decreto legislativo 3398 y señalaba en su parte considerativa que

persistencia y sus impactos.

¹⁹ Edgar de Jesús Velásquez Rivera. Historia del paramilitarismo en Colombia. História (São Paulo), vol. 26, núm. 1, 2007, pp. 134-153 Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho São Paulo, Brasil

*"los acontecimientos que vienen ocurriendo en el país, han demostrado que existe una nueva modalidad delictiva consistente en la comisión de actos atroces por parte de grupos armados, mal llamados paramilitares, constituidos en escuadrones de la muerte, bandas de sicarios, grupos de autodefensa o de justicia privada, cuya existencia y acción afectan gravemente la estabilidad social del país, las cuales deben reprimirse para lograr el restablecimiento del orden y la paz públicos"*²⁰.

El decreto también constituyó un instrumento de tipificación de los delitos de promoción, financiación, organización, dirección, fomento y ejecución de actos *"tendientes a obtener la formación o ingreso de personas a grupos armados de los denominados comúnmente escuadrones de la muerte, bandas de sicarios o de justicia privada, equivocadamente denominados paramilitares"*²¹.

Posteriormente, el 25 de mayo de 1989, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la normativa, en razón de que entraba en contradicción con el principio constitucional del monopolio de las armas en cabeza del Estado, *"que es responsable de mantener el orden público, y de restablecerlo cuando fuere turbado"*. La Corte Suprema registró que *"la interpretación de estas normas ha llevado la confusión a algunos sectores de la opinión pública que pretenden que ellas puedan ser aprovechadas como una autorización legal para organizar grupos civiles armados"*, y, por lo tanto, fue enfática al concluir que *"la actividad de estos grupos se ubica al margen de la Constitución y de las leyes"*²².

La Corte Interamericana, ha establecido la responsabilidad internacional del Estado colombiano en violaciones a derechos humanos cometidas por grupos paramilitares con el apoyo, aquiescencia, participación y colaboración de miembros de la Fuerza Pública, entre ellas la Desaparición de 19 Comerciantes, la Masacre de La Rochela, la Masacre de Mapiripán, la Masacre de Pueblo Bello, las Masacres de Ituango, Marino López y Vereda La Esperanza.

En dichas sentencias, la Corte Interamericana estableció la responsabilidad internacional del Estado colombiano "por haber emitido un marco legal a través del cual se propició la creación de grupos de autodefensa que derivaron en

²⁰ Decreto 1194 "por el cual se adiciona el Decreto legislativo 0180 de 1988, para sancionar nuevas modalidades delictivas, por requerirlo el restablecimiento del orden público" del 8 de junio de 1989. Citado en: PCS y otros, cit. p. 19

²¹ *Ibíd.*

²² Cfr. PCS y otros, cit. p. 18

paramilitares”²³ y por la falta de adopción de todas las medidas necesarias para terminar de forma efectiva con la situación de riesgo creada por el propio Estado a través de dichas normas²⁴. Además, la Corte Interamericana ha declarado la responsabilidad de Colombia por incumplir su deber de garantía por no haber adoptado medidas efectivas de prevención y protección de la población civil que se encontraba en una situación de riesgo razonablemente previsible por parte de miembros de las Fuerzas Armadas o de seguridad del Estado respecto de grupos paramilitares²⁵.

En la decisión del Caso Masacre de Rochela, la Corte Interamericana señaló:

“el Estado es directamente responsable, tanto por acción como por omisión, de todo lo que hagan estos particulares en ejercicio de dichas funciones, más aún si se tiene en cuenta que los particulares no están sometidos al escrutinio estricto que pesa sobre un funcionario público respecto al ejercicio de sus funciones. Fue de tal magnitud esta situación en la que particulares colaboraron en el desarrollo de dichas funciones, que cuando el Estado trató de adoptar las medidas para enfrentar el desborde en la actuación de los grupos paramilitares, estos mismos grupos, con el apoyo de agentes estatales, atentaron contra los funcionarios judiciales²⁶.

2.2 Las Asociaciones Comunitarias de Seguridad Rural “Convivir”

Si bien la decisión de la Corte Suprema de 1989 suspendió la base legal para la creación de los grupos paramilitares, no solo estos no desaparecieron, sino que contaron prontamente con una nueva base legal que autorizaba la creación de Asociaciones Comunitarias de Seguridad Rural, o Convivir.

En el gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994) se dio inicio a la creación de estas cooperativas²⁷, las cuales fueron impulsadas durante el

²³ Cfr. Corte IDH. Caso 19 Comerciantes vs. Colombia, párrs. 115 a 124; Caso Masacre de La Rochela vs. Colombia, párrs. 78 y 101

²⁴ Cfr. Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia, párrs. 134 y 135; Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, párrs. 125 a 127, 139 y 140; Caso Masacre de La Rochela vs. Colombia, párrs. 78 y 101

²⁵ Cfr. Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello, párrs. 126 y 140; Caso Masacre de La Rochela vs. Colombia, párrs. 78 y 101

²⁶ Caso Masacre de La Rochela vs. Colombia, párr. y 101

²⁷ Con los Decretos 535 de 1993 y 356 de 1994, que facultaba bajo ciertas circunstancias a dotar a los miembros de las Convivir con armamento de uso privativo de las fuerzas militares. Citado en: PCS y otros, cit. p. 19

gobierno siguiente, presidido por Ernesto Samper Pizano (1994-1998). El Decreto 356 de 1994²⁸ propuso como su finalidad la colaboración con la Fuerza Pública en la búsqueda de información que sirviera para prevenir las actividades desplegadas por los grupos insurgentes y *“la organización de la comunidad en forma de cooperativa, junta de acción comunal o empresa comunitaria, con el objeto de promover vigilancia y seguridad privada a sus cooperados o miembros, dentro del área donde tiene asiento la respectiva comunidad”*. La norma facultaba a que los operadores de dichos servicios comunitarios fueran dotados de armas de uso restringido para la fuerza pública²⁹.

Debido a las presiones de organismos de derechos humanos y la comunidad internacional, que se reseñarán más adelante, el gobierno de Ernesto Samper Pizano, reglamentó las Convivir, estableciendo algunas limitaciones que llevaron a la disolución de su tercera parte³⁰. Asimismo, bajo este gobierno se emitió el Decreto 2895 de 1997, por el cual fue creado un “Bloque de Búsqueda”, grupo especial del Ministerio de Defensa que tuvo dentro de sus tareas capturar a los jefes de los grupos paramilitares³¹. No obstante, se pudo establecer que durante el año 1996, 60 de estas organizaciones, habían sido dotadas de numeroso armamento: pistolas, revólveres, fusiles, subametralladoras, ametralladoras, lanzacohetes, entre otras armas³².

Así mientras se “combatía” al paramilitarismo, el entonces Ministro de Defensa Fernando Botero, reivindicaba la articulación de la población civil a las labores de la fuerza pública: “ningún país en la historia ha sido capaz de vencer el problema de la criminalidad rural sólo con el esfuerzo de las Fuerzas Armadas. Se requiere el aporte de la población civil organizada”³³.

La Corte Constitucional, mediante la sentencia C-572 de 1997³⁴, declaró la constitucionalidad de la normativa que creó las Convivir, aunque limitó su carácter a labores básicas de seguridad y ordenó devolver el armamento de uso restringido de las fuerzas militares al Comando General de las Fuerzas Militares³⁵.

²⁸ Este decreto fue regulado por la Resolución 368 de 1995 de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Citado en: PCS y otros, cit. p. 19

²⁹ Cinep. En deuda con la humanidad., cit. p.259

³⁰ Cfr. PCS y otros, cit. p. 19

³¹ Cfr. PCS y otros, cit. p. 19

³² Cinep. En deuda con la humanidad., cit. p.259

³³ Cfr. PCS y otros, cit. p. 19

³⁴ Corte Constitucional. Expediente No. D-1602, Actor: Alirio Uribe Muñoz y otros, MP: Jorge Arango Mejía y Alejandro Martínez Caballero. Citado en: PCS y otros, cit. p. 19

³⁵ Cfr. Cfr. PCS y otros, cit. p. 19

Con relación a la relevancia de las Convivir como sustento de la creación de las Autodefensas de Córdoba y Urabá, que luego darían lugar a las Autodefensas Unidas de Colombia AUC, la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín estableció que:

“La estrategia del Estado y las Fuerzas Militares dirigida a crear y fomentar las Convivir, a través de las cuales se vinculaba a los civiles al conflicto armado, los vínculos de la Fuerza Pública con los grupos paramilitares y los escuadrones de la muerte, la presencia y articulación del narcotráfico con dichos grupos, el apoyo que les brindaban ganaderos, comerciantes y otros sectores privados, la existencia de grupos de justicia privada creados por éstos en Córdoba y la adopción e implementación del modelo que se había desarrollado en el Magdalena Medio van a constituir los pilares sobre los cuales se van a crear y levantar las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá³⁶».

3. El papel del Estado y sus agentes en la consolidación del paramilitarismo.

El paramilitarismo no se desarrolló como un tercer actor en el conflicto armado en Colombia. Como ya se ha señalado, su creación es de origen legal y su desarrollo contó con el auspicio, aquiescencia y apoyo de actores estatales de orden político y militar, así como de actores económicos. Según Daniel García-Peña Jaramillo, las raíces del paramilitarismo, “se encuentran en la vieja práctica de las élites colombianas de utilizar la violencia para obtener y mantener sus propiedades y sus privilegios en connivencia con el Estado”³⁷.

Según lo estableció, la Comisión Interamericana en su Segundo y Tercer Informes sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, **el accionar ilegal de los grupos paramilitares o de justicia privada contó, desde sus orígenes, con la tolerancia y colaboración de agentes del Estado**³⁸. Su desarrollo y consolidación también se dio al amparo de la de la institucionalidad.

A pesar de las decisión por la Corte Constitucional, que limitaba las Convivir, el paramilitarismo tuvo un proceso de reestructuración, expansión y

³⁶ TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN, Sala de Justicia y Paz, Sentencia del 9 de diciembre de 2014, Magistrado Ponente: Rubén Darío Pinilla Cogollo (Radicado 110016000253-2006-82611), párr. 138

³⁷ Velásquez, E. cita a Daniel García-Peña Jaramillo en *Historia del paramilitarismo en Colombia*, p. 5. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=221014794012>

³⁸ Corte IDH. Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, párr. 96

operación de sus estructuras, cuya mayor extensión e intensidad tuvo lugar entre 1997 y 2003. Durante este proceso de expansión contó con el apoyo, la financiación, tolerancia y legitimación de sectores económicos, políticos e institucionales, generando un contexto de vigilancia, control y militarización de la sociedad en contra de dirigentes políticos, sindicatos, estudiantiles y demás sectores de la población civil.

En el informe de la CIDH de 2004, sobre el proceso de desmovilización, se resumen varios de los patrones de comportamiento violatorios de los derechos humanos que se relacionan con el paramilitarismo³⁹:

“(i) despliegue de violencia concentrada en ciertas áreas del país que parecía responder a objetivos estratégicos de dominación militar y económica; (ii) presencia en corregimientos o municipios que se traducían en constantes actos de violencia o castigo contra miembros de la comunidad percibidos como simpatizantes de grupos adversarios simplemente por no haberles hecho resistencia en el pasado; (iii) imposición de formas de comportamiento a nivel comunitario y actos de limpieza social; (iv) la continuidad de actos de violencia perpetrados contra la población civil a pesar de la presencia de la Fuerza Pública, notando que vínculos o grados de cooperación entre los paramilitares y la Fuerza Pública conlleva a responsabilidad estatal; (v) violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario perpetradas en zonas rurales orientadas a causar terror y desplazamiento y apropiación indebida de bienes y tierras.”

En la Sentencia de la Corte Suprema 32805 del 23 de febrero de 2010, contra el senador sucreño Álvaro García Romero, el Tribunal estableció:

“La estrategia del grupo estaba enfocada al dominio militar de territorios y, posteriormente, al apoderamiento del aparato estatal que les llevó a impulsar candidatos a las corporaciones de elección ciudadana, para obtener el control de las instancias del poder público. Igualmente, les animó la defensa de los empresarios y ganaderos de la región, tarea en la cual el exterminio de las personas que calificaban como “colaboradores de la guerrilla” les permitía cumplir el primer propósito, actividad que de paso también facilitaba el apoderamiento de las tierras abandonadas por todos los desplazados forzosos, acosados por la situación de terror implantado

³⁹ Citado en: PCS, CCAJAR, CIJP y FCSP, cit.

por los paramilitares” (p.100)⁴⁰.

Uno de los episodios que mejor refleja este control del aparato estatal por parte de la relación políticos-paramilitarismo es el de la llamada “parapolítica”. Tal como lo refiere Oscar Sevillano, “luego de sembrar el terror en algunas zonas del país, a través de incursiones armadas (...) realizaron una estrategia que les permitió apoyar y elegir no menos de la tercera parte de los congresistas”⁴¹, de acuerdo con las propias declaraciones del ex comandante paramilitar Salvatore Mancuso.

Este control político que no llegó solo al Congreso de la República, se logró en virtud de alianzas locales entre terratenientes, políticos y las estructuras paramilitares consolidadas, como el Pacto de Ralito, Pacto de Chivolo, Pacto del Magdalena o San Ángel, Pacto de Granada, Cumbre de Caramelo, Pacto de Puerto Berrío, Pacto de Lorena, Pacto del Chocó, Pacto de Pivijai entre otros⁴². La actuación del paramilitarismo fue visible a nivel de gobernaciones, alcaldías, concejos municipales y Asambleas Departamentales en amplias regiones del país con especial incidencia en la Costa Caribe. La cooptación de las arcas públicas también fue un común denominador de esta alianza, en los que los presupuestos de las universidades y hospitales públicos fueron saqueados en beneficio de actores locales que se valieron del aparato paramilitar para eliminar cualquier tipo de resistencia y control a sus actuaciones.

A pesar del llamado proceso de desmovilización paramilitar adelantado bajo el primer gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), en el cual se desmovilizaron 30.000 integrantes de las AUC entre noviembre de 2003 y agosto de 2006⁴³, organismos intergubernamentales y organizaciones de la sociedad civil han denunciado la persistencia de estructuras que cumplen con la definición básica de paramilitar, que mantienen una amplia presencia y dominio territorial, cuyo comportamiento es igual o parecido al de los grupos que se desmovilizaron y cuyas víctimas son similares⁴⁴. Así, desde el séptimo informe de la Misión de

⁴⁰ Citada en: Javier Giraldo, cit.

⁴¹ Oscar Sevillano. “Un escándalo nacional llamado parapolítica”. Fundación Paz y Reconciliación, 2 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.pares.com.co/un-escandalo-nacional-llamado-parapolitica/>

⁴² *Ibíd.*

⁴³ Véase: MAPP-OEA, Octavo Informe trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al proceso de paz en Colombia. OEA/Ser.G/CP/doc. 4176/07, 14 de febrero de 1997

⁴⁴ PCS y otros., cit.

Acompañamiento al proceso de paz en Colombia, de la Organización de Estado Americanos, (MAPP-OEA) este organismo detalló la presencia permanente de estructuras luego de las desmovilizaciones⁴⁵. También se ha llamado la atención a la existencia de relaciones estrechas con la Fuerza Pública y a la persistencia de la impunidad frente sus crímenes.

Entre otras expresiones de denuncia recientes se destaca el informe del Banco de Datos de Cinep-PPP, "El paramilitarismo sí existe: Informe de la situación de derechos humanos en Colombia durante 2016", en el que se atribuyeron 550 victimizaciones a grupos paramilitares y 833 a actores armados no identificados durante 2016, por lo que se puede afirmar que se trata de violencia política⁴⁶. De acuerdo con el informe los departamentos más afectados durante 2016 por estos crímenes fueron Antioquia, Boyacá, Atlántico, Cauca, Norte de Santander, Santander y Chocó⁴⁷.

II. DEBATE PARLAMENTARIO

4. Debate del P.A.L. en el trámite legislativo

El Acto Legislativo 5 de 2017 fue promulgado mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz (A.L. 1 de 2016). Esto implicó que para su aprobación, en lugar de 8 debates, fueran necesarios sólo cuatro. En este caso, se requirió de estos cuatro, dos en cada Cámara, y dos adicionales para aprobar el Informe de Conciliación.

El texto del Proyecto de Acto Legislativo 04S/15C de 2017 (en adelante P.A.L.) que fue radicado por el Gobierno Nacional⁴⁸ fue el siguiente:

⁴⁵ Al respecto, véase MAPP-OEA, "Séptimo Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz", OEA/Ser.G CP/doc.4148/06,30 de agosto de 2006.

⁴⁶ Véase: : Cinep. Comunicado de prensa, 3 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/item/415-el-paramilitarismo-si-existe-informe-de-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-2016.html>

⁴⁷ Cfr. Cinep- PPP. El paramilitarismo sí existe. Disponible en: https://www.academia.edu/32810469/Informe_-_Situaci%C3%B3n_de_derechos_humanos_en_Colombia_2016_el_paramilitarismo_s%C3%AD_exist

⁴⁸ Gaceta 211/17 del 4 de abril de 2017. Link: <https://goo.gl/FGmWpL> (Consultado el 13/06/2018).

**Intervención ciudadana sobre la Prohibición Constitucional del Paramilitarismo. A.L.
05 de 2017 - 2018.06.14.**

“Artículo 1°. Como una garantía de No Repetición y con el fin de contribuir a asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado, y en particular de la Fuerza Pública, en todo el territorio, se prohíbe la creación, promoción, instigación, organización, instrucción, financiación, apoyo, tolerancia, encubrimiento o favorecimiento de grupos civiles armados organizados ilegales de cualquier tipo, incluyendo los denominados autodefensas, paramilitares, así como sus estructuras o prácticas, grupos de seguridad ilegales o de justicia privada u otras denominaciones equivalentes.

La ley regulará los tipos penales relacionados con estas conductas.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.”
(Acentos fuera)

Según se observa, uno de los principales efectos que tenía este P.A.L. era disponer la obligación en cabeza del Legislativo de regular tipos penales relacionados con cada una de las conductas que se declaran proscritas constitucionalmente. Más adelante, le proponemos a la Corte Constitucional que, esta consideración impone una serie de obligaciones en cabeza del Estado para hacer efectiva dicha prohibición, y no sólo que se trate de una declaración sin efecto legal alguno (Ver adelante III. 7.2.).

El 18 de mayo fue publicada la Ponencia de primer debate en Comisión Primera Constitucional del Senado⁴⁹, que la aprobó el 1 de junio de 2017 (Gaceta 423/17). Este documento es de gran utilidad para comprender la finalidad de este P.A.L., así como el origen del Paramilitarismo como una creación de Estado, amparado en la Doctrina de Seguridad Nacional, desarrollado legalmente y perpetrado como una forma de violencia socio-política.

De este modo, el H. Senado Alexander López A. en dicha Ponencia, que es un documento de enorme valor para la historia de Colombia, se refiere a los orígenes del paramilitarismo como mecanismo de violencia socio-política :

⁴⁹ Gaceta 357/17. Link: <https://goo.gl/U4HVx4> (Consultado el 13/06/18)

En medio de las tareas de enfrentamiento de la violencia tardía del conflicto bipartidista, los balances sobre las estrategias desplegadas durante Este (sic) y la identificación de los problemas afrontados por otros ejércitos en la guerra antiguerrillas, se identificó la importancia de las medidas de autodefensa en el país. Esta, decía un artículo del Batallón de Artillería número 6 Tenerife en 1962, busca organizar la población civil de un área homogénea para que sea capaz de neutralizar la acción de los violentos durante un tiempo limitado, mientras llega el Ejército a relevarlos y a desarrollar una acción definitiva.⁵⁰ El objetivo primario del mecanismo de autodefensa era que el campesinado en forma conjunta se acostumbre a defender sus vidas, honras y haciendas sistemáticamente, convencidos de la necesidad de la cooperación franca y sincera de las gentes de bien contra la delincuencia organizada en los campos. Hay que llevarlos al convencimiento de que los antisociales son gente que ante la reacción del campesinado tendrán que desaparecer de los campos.⁵¹

Más aún, resalta el H. Senador la decisión del Presidente de la República de Colombia de dotar de fundamento jurídico a ésta práctica y el aval le otorgó la Corte Suprema de Justicia, que para esa época ejercía el control de constitucionalidad:

“Estas consideraciones estuvieron seguidas por desarrollos normativos que organizaron la defensa nacional y tras considerar la carencia de un instrumento legal en dicha materia, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades otorgadas por el Decreto 121 de la Constitución, expidió el Decreto 3398 en diciembre de 1965, el cual estableció la obligación de cooperación de todas las personas naturales y jurídicas en la defensa nacional y autorizó la entrega de armas de uso privativo de las fuerzas militares a civiles:

El Ministerio de Defensa Nacional, por conducto de sus comandos autorizados, podrá amparar, cuando lo estime conveniente, como de propiedad particular, armas que estén consideradas como de uso privativo de las Fuerzas Armadas. Asimismo, habilitó la participación de civiles en las tareas que fortalecieran la seguridad interior a través de organizaciones como el servicio de defensa civil, el cual planteaba un sistema de protección prestado por civiles en coordinación con las autoridades militares para

⁵⁰ COMANDO DEL EJÉRCITO - Batallón de Artillería número 6 Tenerife, Reflexiones sobre el sistema de autodefensa de la población civil, en: Revista del Ejército, vol. 2, número 6, febrero de 1962, página 42.

⁵¹ *Ibíd.*, p. 43.

menguar o prevenir los daños ocasionados por las perturbaciones del orden público.

Con ponencia del Magistrado Aníbal Cardozo Gaitán, la Corte Suprema de Justicia declaró exequible dicho decreto (a excepción una parte del artículo 34). Y en diciembre de 1968, mediante la promulgación de la ley 48, se adoptó como legislación permanente la mayoría de las disposiciones de dicho decreto legislativo⁵². Según quedó consignado en uno de los informes de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos ante la Comisión de Derechos ¿Dentro de este marco, miembros de las fuerzas armadas dotaron de armamento, entrenaron y prestaron apoyo logístico a estos grupos para apoyar a la Fuerza Pública en zonas de conflicto. Algunas personas que veían amenazados sus intereses vieron con buenos ojos la creación de las ¿autodefensas¿, y apoyaron sus actividades⁵³.

Dichas normas no sólo fueron promulgadas, sino que se implementaron efectivamente en los territorios dando lugar a la creación de instituciones, manuales y prácticas de autodefensa, así como al aprovisionamiento de instrucción militar y armamento a los civiles, como ya se refirió en apartado anterior y bien lo reseñó el H. Congresista en su Informe de Ponencia para Primer Debate:

*El estudio de la guerra de guerrillas llevó a identificar diversos tipos de acciones para la lucha contra los grupos guerrilleros, dentro de las cuales se contaban **las acciones sociológicas como la organización de la población en dos tipos de estructuras la defensa civil y la autodefensa como mecanismo de integración de los esfuerzos de la población en la defensa nacional.**⁵⁴ **Para la organización de la autodefensa cuyo propósito era defenderse contra agresiones armadas se aconsejaba, entre otros adoctrinamiento, instrucción y entrenamiento, suministro de armas y municiones.**⁵⁵*

Los manuales militares de combate contra guerrillas incluyeron disposiciones para organizar en forma militar a la población civil para que se proteja contra la acción de las guerrillas y apoye la ejecución de operaciones de

⁵² CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Plena, Sentencia del 12 de abril de 1967, En: Gaceta Judicial, tomos CXX-CXXI-CXXII-CXXIII, Bogotá, Imprenta Nacional, 1982, páginas 66-70.

⁵³ OACNUDH, Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, al 54 período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1998/16 9 de marzo de 1998, E/CN.4/1998/16.

⁵⁴ CABRERA, Jaime y GALVIS, Alirio, et al. (oficiales de caballería), ¿Sociología de las guerrillas marxistas (conclusión)¿, en: revista del Ejército, volumen 7, número 31, diciembre de 1967, página 521.

⁵⁵ *Ibíd.*

combate.⁵⁶ En 1969, las juntas de autodefensa fueron definidas de la siguiente manera:

(1) La Junta de autodefensa es una organización de tipo militar que se hace con personal civil seleccionado de la zona de combate, que se entrena y equipa para desarrollar acciones contra grupos de guerrilleros que amenacen el área o para operar en coordinación con tropas de acciones de combate.

(2) La junta de autodefensa se puede organizar en áreas en donde no se han presentado problemas de violencia para prevenir la formación de grupos armados, o donde se han destruido movimientos insurgentes para darle capacidad a la misma/población civil de rechazarlos en caso de que se vuelvan a presentar.

(3) La organización de junta de autodefensa debe hacerse con individuos escogidos y en áreas en donde se tiene absoluta certeza de que no se presentarán problemas mayores con el entrenamiento y entrega de armamentos.

(4) Una red de juntas de autodefensa, controladas por el Mando militar, representa un instrumento poderoso para la defensa de la nación contra ataques exteriores o interiores. Su organización debe, por lo tanto, estar bajo la dependencia militar en todo momento.⁵⁷

En 1982, el Manual combate contra bandoleros y guerrilleros definió respecto a las juntas de autodefensa que organizarlas, instruirlas y apoyarlas debe ser un objetivo permanente de la Fuerza Militar donde la población es leal y se manifiesta agresiva y decidida contra el enemigo. Con adecuada acción psicológica se logra la integración de la población, especialmente en las áreas de gente resentida con los bandidos, donde se les exigen cuotas, se les ha boleteado y ordenado desocupar y se les amenaza constantemente.⁵⁸

El anterior apartado, además de la consolidación del paramilitarismo, da cuenta de: primero, el discurso oficial sobre que dichas estructuras obedecían a una pretendida lucha contrainsurgente como se puede ver de la organización de las juntas de Autodefensa; y, segundo, a la reproducción oficial del discurso de la Seguridad Nacional y del enemigo interno, mediante el cual buscaban legitimar el asesinato sistemático de quienes se han opuesto a los proyectos políticos, sociales y ambientales de quienes detentan el poder.

⁵⁶ COMANDO DEL EJÉRCITO, Reglamento de combate contraguerrillas (EJC 3-10 Reservado), Disposición 005 del 9 de abril de 1969, p. 316.

⁵⁷ *Ibíd.*, p. 317-318.

⁵⁸ COMANDO DEL EJÉRCITO, Manual combate contra bandoleros y guerrilleros (EJC-3-101 Reservado), disposición 00014 del Comandante del Ejército, Mayor General Bernardo Lema Henao, junio 25 de 1982, p. 84.

Dicha ponencia confirma además nuestras tesis: i) según la misma, el paramilitarismo fue una creación estatal con fundamento legal, toda vez que también hace un repaso por cada una de las normas jurídicas que dieron lugar a su creación, expansión y consolidación; ii) además, afirma el H. Congresista que incluso en la época en la que se afianzaron las estructuras del narcotráfico en el país y surgieron nuevos grupos de autodefensas en Colombia, seguía el Ejército Nacional prestando apoyo para que dichos grupos adquirieran mayor fuerza; iii) más aún, lo confirma como fenómeno de violencia socio-política que si bien decía ser “contrainsurgente”, concentró sus acciones sobre la población civil a la que calificaban como “colaboradores de la guerrilla”, en el marco de los concepto de Doctrina de la Seguridad Nacional y Guerra Sucia, iv) y una de sus expresiones más concretas fue el genocidio de la Unión Patriótica, sobre quienes recae dicho estigma de pertenencia a las FARC -como señala también el H. Congresista:

Este tipo de agrupaciones actuaron contra las organizaciones guerrilleras, pero sobre todo contra la población civil clasificada como insurgente. Su victimización descansaba en la premisa según la cual dicha población participaba directa o indirectamente de las hostilidades, era elemento de seguridad o refugio, fuente de apoyo y reclutamiento, de inteligencia y suministros. Su victimización estaba concebida como una forma de debilitar a las fuerzas guerrilleras, pues de ella dependía su supervivencia.

(...)

En ese periodo inició el proceso de exterminio de la Unión Patriótica, la cual había sido fundada en marzo de 1985 como producto de los Acuerdos de la Uribe suscritos por un año antes el Gobierno de Belisario Betancur Cuartas y las FARC.

(...)

*En la medida en que estaba en juego el establecimiento de las responsabilidades, se hizo hegemónica la hipótesis sobre la pluralidad de las violencias y la crítica al supuesto sobredimensionamiento de la violencia política. **Pero, también se acuñaron expresiones como guerra sucia que entrañaba una discusión sobre la ética de los medios en la guerra y aludía, veladamente, a la conformación de grupos paramilitares, las operaciones encubiertas de los organismos de seguridad y la victimización de civiles (en***

particular dirigentes políticos, sociales y sindicales, activistas de derechos humanos, periodistas y jueces) mediante homicidios selectivos, desapariciones forzadas y atentados a la integridad física con la finalidad de generar terror. En ese marco expresiones como grupos de justicia privada, escuadrones de la muerte, grupos de limpieza social y fuerzas oscuras fueron los recursos retóricos que sirvieron a la negación del fenómeno paramilitar al tiempo que registraban la complejidad de su composición y función.

Para finalizar, queremos referirnos también a esta ponencia sobre dos asuntos más: v) en los diversos controles de constitucionalidad que tuvieron las distintas normas que permitieron el paramilitarismo en Colombia, tanto la Corte Suprema de Justicia como la Corte Constitucional, avalaron este tipo de disposiciones, vi) las mismas cortes han documentado *in extenso* la participación del Estado, y en particular, del Ejército nacional, con acciones de apoyo directo y omisiones, a la creación, expansión y consolidación del paramilitarismo, el cual se dio con mayor intensidad entre los periodos Presidenciales de Andrés Pastrana Arango y Álvaro Uribe Vélez:

El proceso de formación, expansión y operación de las estructuras paramilitares, cuya mayor extensión e intensidad tuvo lugar entre 1997 y 2003, contó la financiación, apoyo, tolerancia y legitimación por parte de sectores económicos, políticos e institucionales, como lo han documentado las distintas sentencias de los Tribunales de Justicia y Paz. El Consejo de Estado, en sentencia junio 26 de 2014 (Expediente 26.029), manifestó que ¿La jurisprudencia de la Corte IDH, jalonada por el trabajo de los defensores de derechos humanos, ha podido desvelar y comprobar, en distintos períodos y contextos geográficos, la existencia de vínculos entre miembros de las Fuerza Pública y grupos paramilitares. De acuerdo a lo determinado en esos casos, ese vínculo habría consistido en: i) acciones concretas de colaboración o apoyo, o en, ii) omisiones que permitieron o facilitaron la comisión de graves delitos por parte de actores no estatales (párrafo 30, página 38).

(...)

Asimismo, el proceso de expansión y operación de las AUC encontró una condición favorable en las relaciones políticas que han sido documentadas en una serie de Sentencias de la Corte Suprema de Justicia, las cuales dan cuenta de las relaciones de cooperación y coordinación con agentes políticos (de diverso nivel de representación e influencia) dentro de un esquema de beneficio mutuo. Este tipo de relaciones empezaron a ser identificadas a partir de lo que fue denunciado como una interferencia del aparato armado en varias jornadas electorales desde 2000 en distintos departamentos. Distintas sentencias judiciales han referido la existencia de relaciones entre líderes políticos y el grupo armado ilegal, que dieron lugar a acuerdos electorales donde aquellos desarrollaban su actividad con el aval de los armados.

Por demás, basta con decir que el texto de dicha ponencia proponía la creación de una Unidad Especial en la Fiscalía General de la Nación para la investigación de estos crímenes. Disposición que no fue incorporada finalmente, toda vez que dicha entidad fue creada por el Gobierno Nacional mediante Decreto Ley 898 del 29 de mayo de 2017.

Luego del debate en Comisión y Plenaria del Senado de la República, el texto que finalmente se aprobó fue el siguiente:

**Intervención ciudadana sobre la Prohibición Constitucional del Paramilitarismo. A.L.
05 de 2017 - 2018.06.14.**

Artículo 22A. Como una garantía de No Repetición y con el fin de contribuir a asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado, y en particular de la Fuerza Pública, en todo el territorio, se prohíbe la creación, promoción, instigación, organización, instrucción, apoyo, tolerancia, encubrimiento o favorecimiento, financiación o empleo oficial y/o privado de grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, incluyendo los denominados autodefensas, paramilitares, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas, grupos de seguridad con fines ilegales u otras denominaciones equivalentes.

La ley regulará los tipos penales relacionados con estas conductas, así como las sanciones disciplinarias y administrativas correspondientes. (Acentos fuera)⁵⁹

Dicha redacción fue un poco más allá, al disponer no sólo la creación de tipos penales, sino de las respectivas sanciones disciplinarias y administrativas.

La ponencia de primer debate en Cámara de Representantes acogió la misma redacción del Senado, y propuso su aprobación⁶⁰. En el curso de dicho debate, se inquirió al Congresista ponente, Germán Navas Talero, sobre la utilidad de dicho P.A.L.:

*Gracias, Presidente. Yo tengo una inquietud doctor Navas, usted como ponente sabe que tiene toda nuestra credibilidad, **pero me asalta la siguiente inquietud, cuando uno aprueba una norma para prohibir algo es porque está permitido, entonces ¿Está permitido en Colombia el paramilitarismo? ¿Está permitida la asociación para delinquir? ¿Está permitido el porte indiscriminado de armas? No, entonces yo quisiera que usted nos dé una explicación con toda su sapiencia y conocimiento de ¿Por qué necesitamos crear esta norma? Yo sé que debe ser parte de los Acuerdos celebrados entre el Gobierno y las FARC que aquí hemos avalado y hemos apoyado.***

Otra de las objeciones hechas al P.A.L. vino del Congresista Edward Rodríguez, quien le preguntó al ponente sobre si esta norma no era una aceptación del Estado colombiano de su responsabilidad, nacional e internacional, en el paramilitarismo:

*Ahora, me preocupa algo doctor Navas y usted como jurista debería de pronto ayudarnos **¿Aquí podemos decir que el Estado delinque? ¿O sea***

⁵⁹ Gaceta 474/2017. Link: <https://goo.gl/Ti3aTo>

⁶⁰ Gaceta 532/2017. Link: <https://goo.gl/BprzU6>

este Estado es un Estado delinciente? Usted hace parte del Estado como Parlamentario, nosotros hacemos parte del Estado como Parlamentarios, ¿Nosotros somos unos delincientes ? ¿Nosotros hemos permitido o hemos sido cómplices de masacres? ¿Este Estado delinque? Yo creo como valor democrático que el Estado no delinque, algunos funcionarios públicos pueden delinquir, pero el Estado no está llamado a delinquir sino a proteger a los ciudadanos.

*Segunda pregunta doctor Navas, ¿Esto no le daría un discurso internacional de justificación a los señores de las FARC? **¿Qué me preocupa además, para justificar posibles demandas internacionales y con eso ser beneficiados por demandas internacionales diciéndoles o perdón Cortes Internacionales y posiblemente ganándose demandas pecuniarias altísimas?** Me preocupa, porque si esto es parte del discurso para generar demandas es muy delicado, muy delicado, porque lo que están haciendo acá es decirle durante muchos años, este Estado fue un Estado delinciente y persiguió a las FARC*

Y en ese mismo sentido, algunos otros Congresistas se expresaron⁶¹, mientras que otros defendieron la Constitucionalidad del P.A.L., reiterando la necesidad de su aprobación en virtud del Acuerdo Final de Paz, así como dada nuestra historia de violencia paramilitar, en la cual el Estado ha participado y colaborado. El mismo Ministro del Interior se pronunció al respecto apoyando su constitucionalidad, pero reproduciendo el discurso oficial que no lo reconoce como una forma de violencia socio-política para eliminar diversos sectores de la población civil, sino que lo explica como un fenómeno histórico en el que estos grupos se alzaron en armas para defender el Estado. Al mismo tiempo, se pronuncia sobre la importancia del P.A.L. dado su carácter declarativo en la Constitución, como un principio político y no sólo como regla jurídica:

⁶¹ Gaceta 724/2017. Link: <https://goo.gl/EqTGkR>

*Es también preciso recordar doctor Albeiro Vanegas, que la Constitución no es solamente una expresión normativa, las Constituciones son la norma de normas, pero no tienen solamente un efecto normativo, las Constituciones son el resultado de los consensos de una sociedad, las constituciones también son la expresión de los principios superiores de una sociedad y lo que no podemos desconocer, no obstante que no de ahora sino de atrás, ya existía ese principio del monopolio de las armas y de la fuerza en cabeza del Estado, es que no obstante a él o a pesar de él nuestra historia, sobre todo la de las últimas décadas, está llena de realidades que indican que **los particulares han asumido, per se han asumido motu proprio el ejercicio de actividades en armas, unos para atacar al régimen constitucional y legal vigente y otros para defenderlo de manera paralela a las instituciones del Estado colombiano.***

*Y en ese sentido lo que busca este Acto Legislativo es llevar a esa expresión política que es la Constitución esa necesidad de reivindicar el monopolio de las armas y de la fuerza y de reiterar esa prohibición que ya existe en el nivel legal de constituir organizaciones civiles armadas. Este Acto Legislativo lo que debe precipitar es justamente ese gran pacto político, este Acto Legislativo lo que debe precipitar es el entendimiento en el imaginario colectivo que en los valores más altos de la sociedad colombiana está prohibido acudir nuevamente a las armas y está también prohibido esa relación de las armas y la política. **Yo los invito a que valoren esta iniciativa no solamente en el sentido normativo del alcance que tiene la Constitución, sino más bien en el sentido político, en el sentido de la expresión de los más altos valores de una sociedad.**⁶²*

La Cámara decidió reuniendo las mayorías exigidas aprobar este debate tanto en Comisión como en Plenaria, y luego fue publicado y aprobado el informe de conciliación que decidió acoger el texto de Senado, el cual incluía el inciso segundo sobre la necesidad de disponer sanciones penales, disciplinarias y administrativas.

5. Debate en la sociedad civil: Argumentos a favor y en contra desde los gremios, columnistas y organizaciones DD.HH. y víctimas frente al P.A.L.

Durante el trámite legislativo de la norma bajo examen, la discusión sobre la prohibición del paramilitarismo tuvo trascendencia en algunos sectores de la sociedad colombiana reflejando que la discusión sobre sus causas, efectos y consecuencias en la sociedad no ha sido superada completamente. Sin embargo,

⁶² *Ibíd.*

creemos que una participación desde la sociedad civil en las discusiones legislativas, especialmente aquellas referentes a la implementación del Acuerdo de Paz, es un fortalecimiento democrático que recubre de legitimidad el A.L. bajo examen. Bajo esta premisa, nos permitimos presentar ante la Corte los principales argumentos desde la sociedad civil, enfatizando en las apreciaciones de los sectores de víctimas y de derechos humanos.

Por una parte, sectores del Consejo Gremial Nacional⁶³ y columnistas de opinión se opusieron enérgicamente a que el Acto Legislativo 05 fuera aprobado manifestando, entre otros, los siguientes argumentos que nos permitimos sintetizar de la siguiente manera: i) Es inocuo incluir en la Constitución algo que ya prohíbe el ordenamiento jurídico del Estado, como es la creación de grupos paramilitares⁶⁴; ii) Con el proyecto de ley se admite que el Estado colombiano fue complaciente con la creación de grupos armados al margen de la ley, lo que tendría como efecto el reconocimiento de responsabilidad del Estado bajo la aplicación del efecto útil de las normas y así, generar rápidamente una condena en contra del Estado colombiano ante cualquier corte de derechos humanos nacional o internacional⁶⁵; y iii) Admitir la complacencia y colaboración del Estado en la creación de grupos armados ilegales repercute en la reputación del Estado y, específicamente, en los gobiernos anteriores que realizaron denodados esfuerzos para garantizar la paz⁶⁶.

Por otra parte, algunos académicos y defensores de derechos humanos desestimaron los argumentos presentados por el sector gremial de la siguiente manera. La prohibición en la Constitución de grupos paramilitares no es una discusión inocua ya que, como se ha sostenido a lo largo de nuestra intervención, el origen de las Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privada tiene un sustento

⁶³ Entre ellos la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (Andi), Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria), Asociación Nacional de Comercio Exterior (Analdex), Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol), Federación Nacional de Comerciantes

(Fenalco), Federación Nacional de Ganaderos (Fedegan) entre otros.

⁶⁴ La comentarista María Isabel Rueda, en columna de opinión publicada en El Tiempo el 13 de agosto 2017, manifestó: *“Si hay que prohibir que el Estado cree, promueva, instigue o favorezca la creación de grupos ilegales armados, la única razón es que hoy eso está permitido en Colombia. ¿Porque qué sentido tiene prohibir lo que ya está prohibido?”*. Columna disponible en: <https://bit.ly/2ydREPC>

⁶⁵ Medellín, P. *El Estado acepta la responsabilidad por el paramilitarismo!*, columna de opinión en Revista Semana, disponible en: <https://bit.ly/2LOGYsF>

⁶⁶ *¿Era necesario incluir en la Constitución la prohibición del paramilitarismo?*, artículo en revista Semana del 19 de agosto de 2017, disponible en: <https://bit.ly/2JOWnMr>

legal y a pesar de tener un pronunciamiento constitucional mediante la sentencia C-572 de 1997, las mismas fueron aceptadas con algunas limitaciones. Una prohibición en la Constitución no admitiría futuras interpretaciones que permitan la creación o un sustento legal de grupos de autodefensas⁶⁷.

Sobre la posibilidad de que la prohibición contenida en el artículo 22A mediante el A.L. 05/17 equivaldría a preconstituir una prueba de culpabilidad del Estado colombiano que lo llevaría a diferentes condenas ante cortes nacionales e internacionales, también fueron desestimadas.

En primer lugar, dicho argumento habría imposibilitado que se prohibiera constitucionalmente la esclavitud (art. 17), la desaparición forzada (art. 12) o cualquier reforma en la Constitución necesaria para cumplir con la obligaciones internacionales del Estado de adecuar su normatividad interna a aquellos instrumentos de DIDH y DIH que suscriba y ratifique.

Asimismo, contrario a lo argumentado por el Consejo Gremio, las condenas en contra del Estado colombiano no se han producido por las prohibiciones que se han realizado en la Constitución Política, sino por graves violaciones a los derechos humanos en los que se ha demostrado, con pruebas concretas, la acción, omisión o aquiescencia de agentes del Estado en estas⁶⁸. Tal ha sido el caso de las condenas que ha recibido el Estado en la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos de las masacres de Mapiripán, La Rochela, Ituango, Operación Génesis, Pueblo Bello y los asesinatos de Manuel Cepeda y Jesús María Valle, algunos de ellas reseñadas a lo largo de la presente intervención.

La inclusión de una norma como la propuesta por el acto legislativo bajo examen, es la piedra angular para desarrollar una política estatal robusta en la prevención, juzgamiento y sanción de conductas relacionadas con el paramilitarismo que es bien vista ante los compromisos internacionales del Estado. La prohibición constitucional del paramilitarismo por sí sola no permite la superación del fenómeno de esta violencia, pero establece el compromiso desde el Estado a no volver a respaldar cualquier tipo de acciones relacionadas con el paramilitarismo y permite la exigencia de acciones concretas que apunten a su

⁶⁷ Uprimny, R. *¿Prohibir el paramilitarismo?*, columna de opinión en El Espectador del 19 de agosto de 2017, disponible en: <https://bit.ly/2t90lzt>

⁶⁸ Gallón, G. *¿Soslayar el paramilitarismo?*, columna de opinión en El Espectador del 16 de agosto de 2017, disponible en: <https://bit.ly/2MqAeCt>

erradicación definitiva del país⁶⁹.

Por su parte, desde el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado - MOVICE - expresaron su apoyo al Acto Legislativo exponiendo una serie de argumentos que serán recogidos a continuación⁷⁰. Primero, se consideró que es un desarrollo del compromiso adquirido en el Acuerdo Final que está contenido en el punto 3.4.2 que tiene como propósito prohibir la promoción, organización, financiación o empleo oficial y/o privado de estructuras o prácticas paramilitares y, a partir de esta, desarrollar las normas necesarias para su aplicación, incluyendo sanciones penales, administrativas y disciplinarias. Se expresó además que ha sido usado por el Estado como instrumento de discriminación por las opiniones políticas y las acciones de reivindicación de derechos y su impacto, a lo largo de varias décadas, ha afectado el país en términos humanitarios, económicos y políticos, deteriorando los bienes jurídicos pilares de una sociedad democrática.

Asimismo, se considera de suma gravedad que el Estado haya permitido e incentivado la creación y proliferación de los grupos paramilitares, que dio pie a su vez a que las Fuerzas Públicas colaboraran con ellos facilitando o participando en la comisión de sus crímenes. Se exaltó además los crímenes atroces que han sido cometidos que incluyen masacres, desapariciones forzadas, desplazamientos forzados, tortura y violencia sexual que afectaron de manera grave a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas, comunidades campesinas y afrodescendientes.

Por último, las víctimas hicieron énfasis en la persistencia del paramilitarismo en diferentes regiones del país. Esta afirmación encuentra sustento en crímenes cometidos contra los defensores de derechos humanos, líderes sociales, políticos, exintegrantes de las FARC y sus familiares. Por esto, es urgente la creación de una política de prevención y no repetición, que incluya el la investigación, sanción y desmonte efectivo del paramilitarismo, así como la connivencia de servidores públicos con grupos paramilitares.

En conclusión, vemos que este P.A.L. propició un debate intenso sobre su utilidad y efectos, tanto al interior del Congreso como en amplios sectores de la

⁶⁹ *Ibíd.*

⁷⁰ Carta del Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (MVICE). “La prohibición constitucional del paramilitarismo es garantía de no repetición”. Link: <https://goo.gl/cRPTf6>

sociedad civil. Lo que está en juego es, tanto la construcción de memoria histórica acerca del paramilitarismo en Colombia, como la toma efectiva de medidas de no repetición. A lo largo de los diversos argumentos, tanto en el Congreso, como por diversos sectores de opinión, víctimas y defensores de DD.HH, como se mencionó, se reafirmaron nuestras tesis la explicación la explicación del paramilitarismo como forma de violencia socio-política y también la importancia de cada uno de los efectos de este A.L. para que dicha historia no se repita nunca más.

III. EXEQUIBILIDAD DEL A.L. 1 DE 2017

6. No sustituye la Carta Política, sino que la realiza.

A continuación, a partir de normas de carácter internacional y nacional, justificamos por qué este A.L. no sustituye la Carta Política, sino que la realiza y responde a las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de garantías de no repetición y también como forma concreta de realización del valor, principio y derecho fundamental a la paz, que entraña la obligación constitucional de implementar el Acuerdo Final de Paz de buena fe en los términos del A.L. 02 de 2017, la cual recae en cabeza de todas las autoridades del Estado colombiano.

6.1. Estándares internacionales de garantías de no repetición.

Numerosos órganos internacionales interestatales y no gubernamentales han recomendado a Colombia la adopción de medidas efectivas para el desmonte del paramilitarismo y la investigación adecuada de sus crímenes, al punto que en 1990, el Relator sobre Ejecuciones Extrajudiciales de Naciones Unidas afirmó que “los grupos paramilitares son la fuente principal de violaciones del derecho a la vida en la sociedad colombiana de hoy” y que “(t)oda solución al problema de la violencia en la sociedad colombiana actual tiene que aplicarse al problema planteado por los grupos paramilitares⁷¹.”

Algunas de las recomendaciones de los órganos del Sistema de Naciones Unidas se pueden reseñar así:

- Debe desplegarse el máximo esfuerzo para desbaratar a todos los grupos paramilitares no autorizados ni regidos por la ley. Debe aplicarse plenamente el nuevo Decreto No. 1.194/89, cuyo objetivo es sancionar a

⁷¹ Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, ONU. E/CN.4/1990/22/Add. 1, párrs. 64-67.

quienes promueven, financian y capacitan a grupos (paramilitares) de asesinos a sueldo, o a los que participan en ellos⁷².

- Debe separarse del servicio a todos los miembros de las fuerzas armadas y de la policía que hayan confirmado o apoyado a esos grupos [paramilitares]⁷³.
- Deberá exigirse que las fuerzas armadas acepten con carácter prioritario la adopción de medidas eficaces para desarmar y dismantelar a los grupos armados, en especial a los grupos paramilitares, muchos de los cuales han sido creados por ellos o con los que mantienen una estrecha cooperación⁷⁴.
- El Comité recomienda enérgicamente que se investiguen y castiguen los casos de apoyo prestado por los militares o las fuerzas de seguridad a los grupos y a las operaciones paramilitares, que se tomen medidas inmediatas para dismantelar los grupos paramilitares y que se considere la posibilidad de revocar el decreto presidencial por el que se legaliza la constitución de las cooperativas de seguridad rural⁷⁵.
- La Alta Comisionada exhorta a las autoridades a llevar a cabo una política eficaz dirigida al definitivo dismantelamiento de los grupos paramilitares, mediante la captura, el juzgamiento y la sanción de quienes los inspiran, organizan, comandan, integran, apoyan y financian. Asimismo, estima indispensable que se ponga fin a las actividades de los grupos de civiles armados, hasta hace poco conocidos como asociaciones "Convivir" (...) ⁷⁶
- [La Comisión] está preocupada porque las medidas adoptadas por las autoridades no hayan logrado aún garantizar que cualquier apoyo a las actividades de los grupos "paramilitares" sea investigado y castigado (...) insta a todas las autoridades a que intensifiquen al máximo estas medidas hasta que los resultados sean plenamente satisfactorios, incluyendo la institución de procedimientos legales contra cualquier agente que coopere

⁷² *Ibíd.*

⁷³ *Ibíd.*

⁷⁴ Relatores Especiales de Tortura y de Ejecuciones Extrajudiciales, ONU. E/CN.4/1995/111, párrs. 124-125

⁷⁵ Comité de Derechos Humanos, ONU. A/52/40, párr. 294; ó CCPR/C/79/Add.76, párr. 31

⁷⁶ Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. E/CN.4/1998/16, párr.197

con los "paramilitares"⁷⁷.

- [La Comisión] insta al Gobierno de Colombia a que se intensifique al máximo las medidas políticas, administrativas, judiciales y de otra índole en relación con los órganos oficiales sospechosos de apoyar a grupos "paramilitares" (...) adoptando medidas para dismantelar la estructura y los nexos entre los denominados "Convivir" y los grupos "paramilitares" y enjuiciando a sus miembros⁷⁸.
- La Comisión insta al Gobierno de Colombia a que aplique plenamente la decisión de retirar todas las licencias a todos los grupos "Convivir" y a verificar que se confisquen todas las armas en posesión de miembros de esos grupos. Mientras no se desbanden, se insta al Gobierno a que facilite información pública sobre el número actual de esos servicios, sus actividades y las medidas de control adoptadas por el Gobierno.
- La Alta Comisionada urge firmemente al Estado colombiano a combatir efectivamente el paramilitarismo y a lograr su dismantelamiento definitivo (...) en este marco, recomienda que: i) El Gobierno traduzca en acciones sistemáticas, integrales y eficaces los firmes pronunciamientos y compromisos de lucha contra el paramilitarismo; ii) El Estado dé especial prioridad a las acciones de lucha contra la impunidad, asegurando el avance de las investigaciones, e involucrando a los responsables en sus distintos ámbitos de participación; iii) El Estado asegure acciones eficaces de prevención y de protección de la población civil contra el accionar de estos grupos⁷⁹.

En igual sentido, la Comisión Interamericana se dirigió en sus informes de país e informes anuales al Estado colombiano con similares recomendaciones:

- La CIDH hace especial exhortación para que, de manera definitiva, se dismantelen los grupos paramilitares y de autodefensa y se investiguen y sancionen los graves hechos de violencia y violación de los derechos humanos provenientes de esos grupos⁸⁰.

⁷⁷Comisión de Derechos Humanos, ONU. Declaración de la Presidencia, 1998, párrs. 12, 16

⁷⁸Comisión de Derechos Humanos, ONU. Declaración de la Presidencia. OHCHR/STM/99/3, párr. 11

⁷⁹ Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, E/CN.4/2002/17, párr. 386

⁸⁰ CIDH. OEA/Ser.L/V/II.84, doc. 39 rev. Conclusiones y recomendaciones, párr. 14.

- La Comisión insta al Estado para que combata, desmonte y desarme todos los grupos paramilitares y de autodefensa ilegales⁸¹.
- Que el Estado colombiano adopte de inmediato medidas enérgicas para combatir, desmantelar y desarmar a todos los grupos paramilitares y demás grupos de autodefensa proscritos que operan en Colombia. Esas medidas deben incluir el procesamiento y la sanción con base en las leyes, de los integrantes y dirigentes de esos grupos y de quienes los apoyan (...) Que el Estado colombiano derogue las normas legales que establecen los denominados grupos CONVIVIR⁸².

6.2. Concordancia con la paz como valor, principio, derecho y obligación del Estado colombiano.

El A.L. 5 de 2017 es una materialización, además de las obligaciones internacionales en materia de no repetición de la atrocidad, también del derecho, principio, valor y obligación, nacional e internacional, de garantizar la paz en las sociedades y cumplir el Acuerdo Final de Paz de buena fe. Como se verá a continuación, lejos de ser tener sólo un carácter declarativo, el derecho a la paz le impone al Estado el deber de implementar reformas de todo orden para hacer efectiva su garantía.

6.2.1. Sobre la paz como derecho, principio y valor fundamental

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”*.

⁸¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.95, doc. 7, cap. V, Colombia, párr. 83

⁸² CIDH. OEA/Ser.L/V/II.102, doc. 9 rev. 1, Capítulo IV, I, párrs. 6 y 7.

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.”*

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 ⁸³.

En el marco específico de la **paz en relación con la llamada Justicia**

⁸³ Ver Corte Constitucional. Sentencia C-572 del 7 de noviembre de 1997. M.P. Jorge Arango y Alejandro Martínez.

Transicional, la Corte ha reiterado estos criterios. En efecto, mediante sentencia C-370 de 2006 la Corte ya había afirmado que la paz reviste un carácter multifacético y que es un fin perseguido tanto por la comunidad internacional como por la nacional, siendo la paz considerada un derecho fundamental en nuestro diseño constitucional.

La Paz es entonces un derecho fundamental y como tal, influye en todos los componentes del aparato organizativo del Estado en tanto éste “no tiene sentido si no se entiende como mecanismo encaminado a la realización de los derechos”⁸⁴. Por su parte, el Acuerdo de Paz suscrito en 2016, constituye una dimensión y expresión de la paz, siendo ello de interés de todas las personas y ramas del poder público. En tal sentido, la ya citada sentencia C-370 de 2006 de la Corte Constitucional afirmó que: *“... la paz no es algo que concierna privativamente a los organismos y funcionarios del Estado, sino que atañe a todos los colombianos, como lo declara el artículo 22 de la Constitución, a cuyo tenor es un derecho de todos y un deber de obligatorio cumplimiento.”*

En resumen, es (i) uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional; (ii) un fin fundamental de Estado colombiano; (iii) un derecho colectivo en cabeza de la Humanidad; (iv) un derecho subjetivo; y (v), un deber jurídico de cada uno de los ciudadanos colombianos⁸⁵.

6.2.2. La paz como política de Estado

La incorporación constitucional de los Acuerdos al sistema jurídico colombiano que se hizo en el Acto Legislativo 02 de 2017 es una garantía de que los desarrollos normativos y las actuaciones del Estado colombiano, en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, se encargará de salvaguardar lo auténticamente pactado entre ambas partes, tal como fue consignado en el Acuerdo Final. En este contexto, la Corte Constitucional ha afirmado en sentencias como la C-493 de 2017 que el uso del procedimiento legislativo especial para la paz tiene una relación instrumental para con los contenidos del Acuerdo de Paz, siendo obligatorio para todas las ramas del poder público y los particulares velar porque éstos se reflejen en la normativa de implementación, pues la misma se sustenta en el interés legítimo colectivo de la materialización de la paz.

⁸⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-406/1992. M.P.: Ciro Angarita Barón.

⁸⁵ Ver: Corte Constitucional. Sentencias C-370 del 2006, C-048 de 2001, C-771 de 2011, C-379 de 2016, T-255 de 1993, entre otras.

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 nació fue la incorporación avalada por la Corte Constitucional en Sentencia C-630 de 2017 al ordenamiento jurídico colombiano del cumplimiento de este Acuerdo Final como una política de Estado. Este A.L. es fundamental toda vez que realiza este presupuesto de que la paz es una política de Estado, y así mismo lo será la lucha contra el paramilitarismo en todas sus formas.

Esto es, que su cumplimiento no está supeditado a las consideraciones de gobernantes o congresistas 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 pueden ser desobedecidas o ignoradas. 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 buscó hacer efectivo el derecho a una paz estable y duradera.

La realización de la paz, o en este caso, del contenido de los Acuerdos suscritos, no se trata de una cuestión que pueda dejarse al arbitrio del Gobierno Nacional o Congresistas de turno, sino que por el contrario funge como un deber de todo el aparato estatal de emprender todo tipo de acciones tendientes a fomentar la resolución pacífica del conflicto⁸⁶ 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.”⁸⁷.

En el mismo sentido, el artículo 1 de la Ley que creó 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 está vinculada en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. **Así mientras que la**

⁸⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-328 de 2002. M.P.: Manuel José Cepeda.

⁸⁷ 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.

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.

Así, nuestro ordenamiento concibe la paz como una política de Estado estrechamente vinculada a la de verdad, justicia y reparación para víctimas de violaciones a derechos humanos, de manera que la ausencia de implementación ahonda en la ausencia de garantías para el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado Colombiano en la materia. De todo lo cual se sigue que el A.L. 05 de 2017 es la materialización de la vinculatoriedad del derecho a la paz y de la obligación de todo el aparato estatal de cumplir de buena fe lo pactado, como se esboza a continuación.

6.3. La obligatoria observancia del principio de buena fe y debida diligencia en el cumplimiento del Acuerdo Final.

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 momento⁸⁸, o como lo ha afirmado la jurisprudencia nacional, acorde al comportamiento esperado de una persona correcta (“vir bonus”)⁸⁹, 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:

“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”⁹⁰.

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,

⁸⁸ De los Mozos, José Luis. (1965). *El Principio de la buena fe*. Bosch.

⁸⁹ Ver Corte Constitucional. Sentencia T-475 del 29 de julio de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

⁹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C – 131 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas

contrato o pacto debe ser fiel a lo que estipula. Una actuación enmarcada en la buena fe genera de esta manera la confianza de 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.”⁹¹*

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”⁹², cuestión esta que implica que 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 o negligencia 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 virtud de lo expuesto, debe quedar claro que lo pactado en el Acuerdo Final, deberá cumplirse a cabalidad en cumplimiento no sólo del principio constitucional de buena fe, sino también el del derecho fundamental a la paz que debe ser garantizado por el Estado Colombiano.

⁹¹ Corte Constitucional. C-400 del 10 de agosto de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁹² Corte Constitucional. T-340 del 6 de abril de 2005. M.P. Jaime Araújo Rentería.

6.4. Contenidos del Acuerdo Final de los que emana la obligación de promulgar el A.L. 5 de 2017

El tercer punto del Acuerdo Final, Fin del Conflicto, incluye entre otras cosas, el acuerdo sobre “Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz”.

Estas medidas pueden ser vistas como el medio para alcanzar el fin de construir una paz estable y duradera pues son disposiciones que pretenden generar condiciones materiales para que sea feasible la implementación del Acuerdo Final. Por ejemplo, para asegurar que el segundo punto sobre participación política pueda ser alcanzado, es necesario garantizar ciertas condiciones de seguridad para que no se repita en el país un genocidio político como el de la UP que impide transitar hacia la paz pues acalla de manera violenta a sectores del país que tienen derecho a participar en la democracia. Estas medidas también se encuentran íntimamente relacionadas con las garantías de no repetición de las cuales son acreedoras las víctimas pues no atacar las causas de los fenómenos como la violencia sociopolítica, poco se lograría atacando las condiciones que las hacen posibles.

Para cumplir con este fin, el acuerdo incluye medidas como el Pacto Político Nacional que obliga al Gobierno Nacional y al nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, a incluir a todos los sectores del país como los partidos y movimientos políticos, los gremios, los sindicatos, los propietarios y directivos de los medios de comunicación, las iglesias y la comunidad LGBTI, entre otros, para promover este Pacto Político Nacional que busca hacer efectivo el compromiso de todos los colombianos/as para que nunca más, se utilicen las armas en la política, ni se promuevan organizaciones violentas como el paramilitarismo que irrumpen en la vida de los colombianos/as vulnerando los derechos humanos, afectando la convivencia y alterando las condiciones de seguridad que demanda la sociedad

También se encuentra presupuestada la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la cual tendrá como objeto el diseño y seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización o conductas de que trata este acuerdo que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz. Con este mismo propósito, están diseñadas la la Unidad Especial de Investigación; el Cuerpo Élite en la Policía Nacional; el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política; el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y las Medidas de Prevención y Lucha contra la Corrupción.

Adicionalmente, el Gobierno fortalecerá, concentrará y desplegará su máxima capacidad institucional para prevenir, desarticular y neutralizar, con un enfoque multidimensional, cualquier posible fuente de violencia contra quienes ejercen la política, y tomará todas las medidas necesarias para asegurar que no resurjan grupos de tipo paramilitar (ver punto 3.4). El acuerdo abarca también en su contenido el punto 3.6 “Garantías de Seguridad” del Acuerdo General para el fin del conflicto. Este acuerdo contempla medidas para el esclarecimiento del fenómeno del paramilitarismo que se establece en el subpunto 3.7 del Acuerdo General para el fin del conflicto, en complemento a lo ya acordado en el Punto 5 Víctimas, en particular con la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición siendo necesario adoptar las medidas que se contemplan en el presente Acuerdo para garantizar integralmente este propósito.

7. ¿Cuál es el “efecto útil” de esta normativa? Esto no es una repetición o acto jurídico ineficaz

En este apartado, y dado el enorme debate que esto suscitó dentro del trámite legislativo del presente A.L., queremos abordar nuestras consideraciones acerca de por qué entendemos que, además de un efecto declarativo, esta reforma constitucional es una regla jurídica con efectos jurídicos importantes que impone obligaciones claras a todas las autoridades del Estado colombiano, tanto al Congreso de la República, como a toda la rama ejecutiva y judicial.

7.1. El efecto útil como criterio de interpretación nacional e internacional

El efecto útil de las normas es un principio hermenéutico y criterio constitucional de interpretación del derecho “según el cual debe considerarse, de entre varias interpretaciones de una disposición normativa, aquella que permita

consecuencias jurídicas sobre la que no las prevea, o sobre la que prevea consecuencias superfluas o innecesarias”⁹³. Sobre este la Corte Constitucional ha dicho que “Este criterio hermenéutico encuentra indudables puntos de contacto con diversos principios constitucionales. Así, por ejemplo, cuando se aplica a la interpretación de disposiciones constitucionales, es un desarrollo de los principios de supremacía y del carácter normativo de la Constitución; cuando se aplica a la interpretación de disposiciones legales, permite concretar la voluntad del legislador y, en consecuencia, salvaguardar el principio democrático”⁹⁴.

En el ámbito internacional, el principio del efecto útil se encuentra positivizado en varios instrumentos jurídicos como la Convención de Viena (artículo 31.1) y la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 1.1). Así mismo, se ha desarrollado en la jurisprudencia de Tribunales Internacionales como la Corte IDH: en los casos de la Comunidad Mayagna Awas Tingni, la Masacre de Pueblo Bello y de López Álvarez, Antônio Augusto Cançado Trindade expresó que los órganos internacionales de protección de los derechos humanos han desarrollado una interpretación teleológica como la más apropiada para asegurar una protección eficaz de dichos derechos, enfatizando el fin y objeto de la Convención, sin separarse de las reglas generales de interpretación contenidas en el artículo 31 de la Convención de Viena; y que subyacente a la regla general de interpretación expresada en el artículo 31.1 de la Convención de Viena, está el principio del efecto útil (*effect utile*), según el cual deben asegurarse los efectos propios de las disposiciones convencionales (*ut res magis valeat quam pereat*). Para el juez Cançado Trindade, esa interpretación es la que refleja más fielmente la naturaleza especial de los tratados sobre derechos humanos, las obligaciones objetivas que consagra y el sentido autónomo de sus conceptos; y los postulados clásicos de interpretación de los tratados se ajustan a la nueva realidad sobre el fin y el objeto de los derechos humanos, distintos de los tratados internacionales clásicos.

Una de las reglas de interpretación más relevantes que ha desarrollado la Corte IDH es que la Convención debe interpretarse de manera que se le dé eficacia a sus disposiciones en su sentido natural u ordinario en el contexto en que ocurren según su objeto y fin, lo cual ha equiparado al principio de la efectividad o del efecto útil. Lo anterior pues ésta Corte ha señalado que el objeto y propósito de la Convención es la protección del ser humano, lo que requiere que los Estados

⁹³ Corte Constitucional. Sentencia C-569 de 2004. M.P.: Rodrigo Uprimny.

⁹⁴ *Ibidem*.

garanticen y respeten los derechos contenidos en éste, para que sus salvaguardas sean prácticas y efectivas (*effet utile*)⁹⁵. En ese sentido, dicha Corte ha proclamado que las disposiciones de Derecho Interno tienen que ser efectivas, lo que dignifica que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para que lo establecido en la Convención sea cumplido⁹⁶.

En el ámbito nacional, este principio se encuentra recogido en el Código Civil Colombiano en el artículo 1620 y de allí la Corte Constitucional lo tomó para ser incorporado a la jurisprudencia constitucional en donde ha tenido un amplio desarrollo. En un primer momento, la Corporación precisó que, entre dos posibles sentidos de un precepto, uno de los cuales produce consecuencias jurídicas y el otro a nada conduce, debe preferirse el primero y adicionalmente precisó que se deben rechazar hipótesis carentes de sentido⁹⁷. Fue en 1992 donde dijo que la interpretación con efecto útil es un principio general de derecho positivizado y criterio auxiliar de conformidad con el artículo 230 Superior⁹⁸. Más adelante, en 1994, introdujo la presunción de que las normas constitucionales no son superfluas y que siempre debe preferirse la interpretación que confiere pleno efecto a la Constitución⁹⁹. En el mismo sentido expresó que se debe preferir la interpretación que confiere un sentido a todas las cláusulas de la Constitución sobre aquella que resta eficacia a determinados acápite del texto constitucional¹⁰⁰.

7.2. Interpretación del A.L. 5 de 2017 desde sus efectos útiles

Así las cosas, de cara a mantener una interpretación que conserve los efectos útiles del A.L. 05 de 2017, a continuación expresaremos una serie de consecuencias jurídicas que deberían ser aclaradas como alcance de esta normativa por la H. Corte Constitucional, desde una interpretación histórica, sistemática y finalista de esta disposición, las cuales irradian a todas las ramas del poder público.

7.2.1. Como parámetro para la interpretación de normas y funciones judiciales

⁹⁵ Caso Baldeón García. Sentencia de 6 de abril de 2006.

⁹⁶ *Ibíd.*

⁹⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-01 de 1992. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

⁹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-557 de 1992. M.P.: Alejandro Martínez.

⁹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-145 de 1994. M.P.: Jorge Arango Mejía

¹⁰⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-399 de 2005. M.P.: Marco Gerardo Monroy

Primero, **respecto del poder judicial**, el A.L. tiene como efecto inmediato la declaratoria de inexecutable tácita e ineficacia de las normas existentes en el ordenamiento jurídico colombiano y de las futuras normas que propicien el paramilitarismo. Esta es una consecuencia inmediata de la Supremacía de la Constitución (artículo 4 Superior), pues si se incorpora a nivel constitucional medidas para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado, todas las disposiciones que permitían que esto no se realizara como aquellas que crearon y promovieron el paramilitarismo, son automáticamente ineficaces y deben salir del ordenamiento jurídico por contrariar de manera flagrante una disposición de la norma fundamental. Así mismo, todas aquellas disposiciones que pretendan en el futuro menoscabar dicho monopolio deberán ser declaradas inconstitucionales.

Este no es algo superfluo, pues como desarrollamos en los Acápites I y II de la presente, el paramilitarismo tuvo una fundamentación legal, que contó de manera reiterada con el aval de los jueces que han llevado a cabo el control de constitucionalidad de todas aquellas normas en las cuales se ha fundamentado. Con base en este A.L., debería la Corte en decisiones futuras apartarse de precedentes constitucionales, como la Sentencia C-572 de 1997 que avaló las Convivir, y proceder a declarar su inconstitucionalidad.

7.2.2. Igualmente, respecto de los órganos de investigación judicial, si contra un agente de Estado existen indicios de haber tolerado, consentido expresa o tácitamente, apoyado, favorecido, promovido, instigado, colaborado o participado en la creación o actividades de los grupos paramilitares, deberá ser iniciada de inmediato una investigación, incluso de oficio, dado su carácter de grave violación a los DD.HH. prohibida constitucionalmente.

De encontrarse elementos, dicha persona debería ser separada inmediatamente del servicio. La separación inmediata del servicio de los miembros de la Fuerza Pública que establezcan vínculos de cualquier naturaleza con los grupos paramilitares constituye un componente del derecho fundamental de las víctimas de crímenes contra la humanidad y genocidio a la garantía de no repetición.

7.2.3. Segundo, sobre la implementación de medidas de no repetición.

Será necesario que la H. Corte precise el alcance del segundo inciso del Art. 1

del Acto Legislativo pues este reza que "*La ley regulará los tipos penales relacionados con estas conductas, así como las sanciones disciplinarias y administrativas correspondientes.*"

7.2.3.1. En armonía con lo expuesto, el efecto útil de este precepto, **respecto del órgano legislativo**, es la imposición de una orden expresa al órgano legislativo, que debe ser cumplida en un plazo razonable y cuyo contenido es el deber de legislar sobre tipos penales, sanciones disciplinarias y sanciones administrativas, así como también sobre medidas concretas y eficaces para el desmonte del paramilitarismo y su no repetición, de acuerdo a los estándares nacionales e internacionales.

Si bien este inciso no contempla un término, queremos llamar la atención a la H. Corte Constitucional que de no ser cumplida en un plazo razonable, se estaría frente a un vacío normativo que dejaría abierta la posibilidad de que se continúen estos crímenes, sin que el Estado tenga herramientas para luchar contra su impunidad, así como para depurar las instituciones públicas y evitar que en el futuro otros agentes de Estado actúen en contravía de lo consagrado en A.L. 5/17.

7.2.3.2. En todo caso, incluso sin estas norma de desarrollo, respecto del **poder ejecutivo**, se entiende que con la vigencia de este A.L. a los servidores público les está prohibido tolerar, consentir expresa o tácitamente, apoyar, favorecer, instigar, colaborar o participar en la creación, promoción o actividades de grupos paramilitares. Los servidores públicos que hayan incurrido en estas conductas podrán ser separados del cargo de forma inmediata por la autoridad que corresponda, y serán sancionados con la posibilidad de imponerles medidas restrictivas al ejercicio de los derechos políticos.

Además, se prohíbe sin excepción toda delegación, por vía ejecutiva o legal, de la fuerza pública a particulares, y en especial a grupos paramilitares y mercenarios, así como la actuación encubierta de agentes estatales en nombre de estos grupos.

IV. CONCLUSIONES

En consecuencia, en mérito de lo expuesto anteriormente, se le solicita a la H. Cortes Constitucional, dentro del proceso de revisión automática de

constitucionalidad del A.L. 05 de 2017, lo siguiente:

1. Que en la explicación, análisis y estudio que haga la Corte Constitucional sobre el paramilitarismo, dado el valor fundamental de las Sentencias en la construcción de memoria histórica, no se reproduzca el discurso oficial que ha entendido el paramilitarismo como un tercer actor del conflicto armado, expresión contrainsurgente o necesidad histórica.

En su lugar, que se haga mención expresa al paramilitarismo como expresión del concepto de violencia socio-política, en consonancia con la explicación y amplia evidencia aportada en la presente: i) desde la perspectiva de organizaciones de DD.HH. y víctimas de crímenes de Estado, ii) la abundante evidencia en informes técnicos y de memoria histórica oficiales y decisiones judiciales a nivel nacional e internacional, iii) y según las consideraciones de las ponencias aprobadas tanto en Senado como en la Cámara de Representantes de la República.

En síntesis, esto conlleva reconocer que: i) el paramilitarismo tiene un origen estatal con fundamento en normas jurídicas que dieron lugar a su creación, expansión y consolidación; ii) en dicho proceso ha contado con la connivencia, mediante el apoyo directo y omisión, de la Fuerza Pública colombiana; iii) como fenómeno de violencia socio-política, bajo la apariencia de ser “contrainsurgente”, en realidad concentró sus acciones contra la población civil y organizaciones sociales, populares y campesinas, oposición política, defensores de derechos y comunidades indígenas y afroes iv) para mantener un determinado orden socio, político y económico, mediante la destrucción o represión de grupos humanos con identidad dentro de la sociedad por su afinidad social, política, gremial, étnica, racial, religiosa, cultural o ideológica, v) todo en el marco de los conceptos de Doctrina de la Seguridad Nacional, Guerra Sucia, Enemigo Interno, entre otros.

2. Que se declare la exequibilidad del A.L. 5 de 2017, puesto que este no sustituye, sino que realiza los pilares, valores, principios y derechos del Estado Social de Derecho colombiano, específicamente:

- 2.1. El principio, pilar de la Constitución, obligación internacional y derecho fundamental de respeto por la dignidad de las víctimas, en lo

**Intervención ciudadana sobre la Prohibición Constitucional del Paramilitarismo. A.L.
05 de 2017 - 2018.06.14.**

relativo a garantizar su reparación integral a través del establecimiento de medidas de no repetición de las graves violaciones a los DD.HH. y al DIH.

- 2.2. El pilar, principio, valor, derecho y obligación de garantizar la paz en la sociedad, con respeto pleno y efectivo por los derechos humanos.
 - 2.3. La obligación constitucional de implementar de buena fe el Acuerdo Final de Paz (Puntos 3 y 5) en los términos del A.L. 02 de 2017.
3. Que se aclare a la luz de sus efectos útiles el alcance e interpretación constitucional del contenido del A.L. 5 de 2017, esto es:
- 3.1. Que se considere como un parámetro de interpretación constitucional a partir del cual, como efecto inmediato, deviene la declaratoria de inexecuibilidad tácita e ineficacia de las normas existentes en el ordenamiento jurídico colombiano y de las futuras normas que propicien el paramilitarismo en todas sus formas.
 - 3.2. Que se extiendan sus efectos a la necesidad de investigar judicialmente con el mayor rigor, incluso de oficio, a los agentes de Estado que hayan tolerado, consentido expresa o tácitamente, apoyado, favorecido, promovido, instigado, colaborado o participado en la creación o actividades de los grupos paramilitares, con las consecuencias sobre su carácter de servidores públicos que esto pueda implicar ante las autoridades correspondientes.
 - 3.3. Que, sin normas de desarrollo, respecto de los funcionarios públicos, se entienda que con la vigencia de este A.L. se les está prohibido tolerar, consentir expresa o tácitamente, apoyar, favorecer, instigar, colaborar o participar en la creación, promoción o actividades de grupos paramilitares.
 - 3.4. Lo que implica la prohibición, sin excepción, de toda delegación, por vía ejecutiva o legal, de la fuerza pública a particulares, y en especial a grupos paramilitares y mercenarios, así como la actuación encubierta de agentes estatales en nombre de estos grupos.
 - 3.5. Derivado de ello, también se entienda que subsiste la obligación estatal de depurar las instituciones públicas de aquellos agentes que han contribuido con el paramilitarismo o la comisión de sus crímenes, como garantía de no repetición.

4. Por último, sobre el alcance del Inc. 2 del Art. 22A adicionado a la Constitución Política *"La ley regulará los tipos penales relacionados con estas conductas, así como las sanciones disciplinarias y administrativas correspondientes."*, se entienda que este impone una orden expresa al órgano legislativo, que debe ser cumplida en un plazo razonable y cuyo contenido es el deber de legislar sobre tipos penales, sanciones disciplinarias y sanciones administrativas, así como también sobre medidas concretas y eficaces para el desmonte del paramilitarismo y su no repetición, de acuerdo a los estándares nacionales e internacionales, y teniendo el Acuerdo Final de Paz como parámetro de interpretación.

Cordialmente,

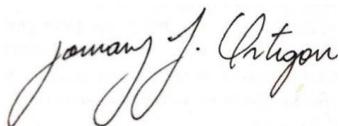


Soraya Gutiérrez Argüello

Presidenta

Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" - Cajar

C.C.: 46.363.125



Jomary Ortegón Osorio

Vicepresidenta

Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" - Cajar

C.C.: 52.537.603



José Jans Carretero Pardo

Abogado

Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" - Cajar

C.C.: 1.010.194.876

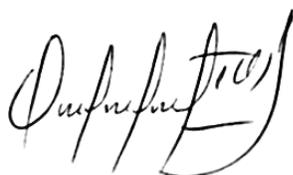


Franklin Castañeda

Presidente

Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos –FCSPP

CC.: 72.006.108



Olga Silva

Vocera Política

Coordinación Colombia Europa Estados Unidos -

CCEEU

C.C.: 39.759.276



Alberto Yepes Palacio

Coordinador

Observatorio de DDHH de la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos -

CCEEU



Adriana Arboleda Betancur.

Vocera

Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado - MOVICE

C.C. 43439816

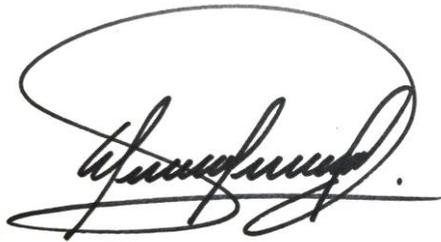
Antonio Eric Arellano B

Erik Arellana

Vocero

Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado - MOVICE

C.C. 79.753.011

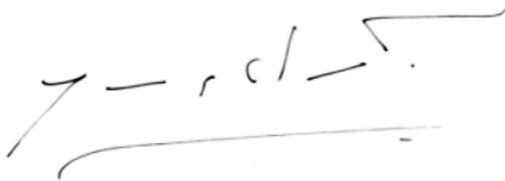


Eduardo Carreño Wilches

Abogado

Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" - Cajar

C.C.: 19.199.211



Luis Guillermo Pérez Casas

Abogado

Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" - Cajar

C.C.:19.496.782



11377647

Reinaldo Villalba Vargas

Abogado

Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" - Cajar

C.C.: 11377647



Sebastián Escobar Uribe

Abogado

Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" - Cajar

C.C.: 8030913



Rafael Barrios Mendivil

Abogado

Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" - Cajar

C.C.: 7.458.749



Yessika Hoyos

Abogada

Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" - Cajar

C.C.: 53.043.399