



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Despacho del Contralor General

Contraloría General de la República :: SGD 09-03-2016 16:38
Al Contestar Cite Este No.: 2016EE0030535 Fol:4/Anex:0 FA:0
ORIGEN 80110-DESPACHO DEL CONTRALOR / EDGARDO JOSÉ MAYA VILLAZÓN
DESTINO LUIS ERNESTO VARGAS SILVA / HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL DE
COLOMBIA
ASUNTO PE- 045 PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 94/15 SENADO - 156/15 CÁMARA- POR MEDIO
OBS NO. 116 - DESPACHO CONTRALOR - CARMENZA ISAZA

2016EE0030535



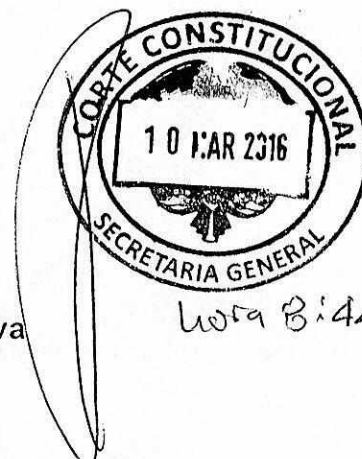
80110-

Bogotá D.C.

Señores Magistrados

Corte Constitucional de Colombia

Magistrado Ponente: doctor Luis Ernesto Vargas Silva
Ciudad



REF: PE – 045 Proyecto de Ley Estatutaria 94/15 Senado – 156/15 Cámara, por medio del cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Intervención de la Contraloría General de la República

EDGARDO JOSÉ MAYA VILLAZÓN, en mi condición de Contralor General de la República, dentro del término de fijación en lista, presento la respectiva intervención sobre el proyecto de ley de la referencia.

Desde ahora debo manifestar mi desacuerdo general con la convocatoria a un plebiscito encaminado a la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, pues considero que la aprobación de los Acuerdos de la Habana, de conformidad con la Constitución y la ley, no requiere ser sometida a un proceso como el que se propone regular en este proyecto de ley estatutaria.

Trataré de exponer brevemente las razones en las que sustento mi opinión.

- a) La Constitución Política confiere al Presidente de la República, como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, la facultad indelegable de “*conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado*”, según dispone el artículo 189, numeral 4. Aunado a ello, el numeral 3 de la misma disposición, establece que al Presidente de la República le corresponde “*dirigir la fuerza pública y disponer de ella como comandante supremo de las fuerzas armadas de la República*”. Con base en estas y otras disposiciones constitucionales, sus desarrollos legislativos y jurisprudenciales, anteriores mandatarios han firmado o llegado a acuerdos con grupos ilegales alzados en armas y,



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Despacho del Contralor General

80110-

posteriormente, han sometido al Congreso de la República la discusión y aprobación de los cambios estructurales o de instituciones que tales acuerdos han requerido para su implementación. Basta recordar un ejemplo reciente: la aprobación por el Congreso de la República de la Ley de Justicia y Paz, Ley 975 de 2005, que constituyó el marco jurídico promovido por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, para facilitar el proceso de desmovilización de paramilitares, producto de los acuerdos de Santafé de Ralito o el Pacto de Ralito.

- b) La competencia del Presidente de la República para tomar las decisiones concernientes a los Acuerdos de la Habana, de conformidad con las disposiciones constitucionales señaladas, es indelegable. Es decir, el Presidente no puede desprenderse de estas atribuciones y simplemente dejarlas en manos de lo que decidan las mayorías del pueblo colombiano, a través de uno de los mecanismos de participación ciudadana, en este caso, el plebiscito que se regularía en el presente proyecto de ley estatutaria. Se desconoce lo que la doctrina llama derechos contra mayoritarios, como se explica en seguida.
- c) El artículo 22 de la Carta señala que *"la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento"*.

Sobre esta idea de la paz como valor supremo, ubicado en el capítulo correspondiente a los derechos fundamentales y base de la convivencia ciudadana, comparto lo dicho recientemente en nuestro país, por el maestro Luigi Ferrajoli, al recordar que siendo la paz un derecho fundamental, es impropio e inaceptable que se someta a cualquier tipo de consulta popular. Explicó:

"... como ustedes saben, está instituido expresamente en la Constitución Política de Colombia; que, a diferencia de otras constituciones que también tienen, como la italiana, el rechazo a la guerra, establece que la paz es un derecho humano fundamental. "La Paz", dice el art. 22 de la Constitución de Colombia, "es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento": un derecho de la persona, y por ende, un deber correspondiente de la esfera pública, que es el principal deber que el Estado tiene que alcanzar. Consistiendo, el derecho a la paz, en un derecho fundamental, como cualquier derecho fundamental, es contra mayoritario, cuya actuación es "deber de obligatorio cumplimiento", incluso contra la voluntad mayoritaria. Por eso sería impropio e inaceptable someter la paz, o sea la solución pacífica negociada del conflicto a cualquier tipo de consulta popular. Por



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Despacho del Contralor General

80110-

tanto, la realización de la paz y el “nunca más” a la guerra debe representar ya sea sobre un plano teórico y filosófico o sobre aquel del derecho positivo, un objetivo político y una obligación jurídica prioritaria sobre cualquier otra: uno objetivo, entonces, que debe ser alcanzado a cualquier precio. Preguntémonos entonces: ¿cuál es el precio que se debe pagar por este objetivo? El precio es, precisamente, la renuncia a someter a los combatientes a la justicia penal ordinaria y por lo tanto la estipulación, para ellos, de un modelo, que en Colombia se ha llamado “justicia transicional”...¹. (subrayo).

Así mismo, la Corte Constitucional desde su inicio, se ha referido al derecho fundamental a la paz en varias oportunidades, pudiendo citarse la sentencia T-439 de 1992, en la que se dijo que *“La convivencia pacífica es un fin básico del Estado (CP art. 2) y el móvil último de la actividad militar de las fuerzas del orden constitucional. La paz es, además, presupuesto del proceso democrático, libre y abierto, y condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales. El lugar central que ocupa en el ordenamiento constitucional llevó a su consagración como derecho y deber de obligatorio cumplimiento (CP art. 22). El mínimo a la paz constituye así un derecho fundamental ya que de su garantía depende la efectividad de los demás derechos civiles y políticos de la persona”*.

También la Corte analizó las características del derecho a la paz en la sentencia C-771 de 2011.

- d) Otra razón para considerar que no es necesario el plebiscito se encuentra en el Acto legislativo 01 de 2012, conocido como el Marco Jurídico para la Paz, que desde el propio título del Acto legislativo, hace expresa mención del artículo 22 de la Constitución², pues el objeto de este Acto legislativo es, ni más ni menos, facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, como lo dice el artículo 1º³. Es decir, se trata de otra herramienta constitucional en este campo, lo que también descarta la necesidad de un plebiscito.

¹ “La justicia penal transicional para la Colombia del posconflicto y las garantías para la paz interna”.

Conferencia dictada el 17 de septiembre de 2015. <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/FERRAJOLI-PAZ.pdf>. 1

² “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

³ Sobre el contenido de este Acto legislativo la Corte Constitucional declaró su exequibilidad en las sentencias C-579 de 2013 y C-577 de 2014 y en ellas se encuentra la interpretación constitucional que la Alta Corporación le dio a este tema.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Despacho del Contralor General

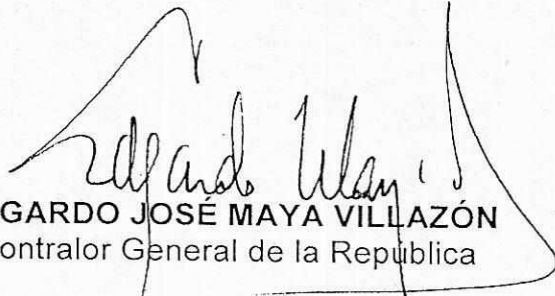
80110-

- e) Resulta extraño, por decir lo menos, que un Acuerdo de por sí complejo, como el que se suscribiría con el grupo guerrillero, sea puesto a consideración del pueblo para decir simplemente SI o NO, que es una de las características esenciales de los plebiscitos⁴. Esta sola consideración demuestra que el Presidente sí tiene la potestad constitucional de comprometerse con el **contenido** del Acuerdo y que en esa etapa, el pueblo no tiene injerencia **directa** sobre el mismo, ya que como se dijo es del resorte del Presidente de la República.
- f) La injerencia de la ciudadanía en el contenido de los Acuerdos se reflejará en el Congreso de la República, a través de reformas constitucionales o expedición de las leyes correspondientes, dado que para el cumplimiento de lo pactado, se requerirán cambios importantes en el corazón de las instituciones.

En mi concepto, garantiza una mayor participación democrática que sea en el trámite ante el Congreso en donde se produzcan los debates necesarios para ello, puesto que es el órgano por excelencia de la democracia representativa.

Finalmente, por las razones expuestas, concluyo que la convocatoria a un plebiscito como el que regula el proyecto de ley estatutaria, no sólo es innecesario, sino que implica poner en ejecución importantes recursos del Estado en su realización.

Cordialmente,



EDGARDO JOSÉ MAYA VILLAZÓN
Contralor General de la República

⁴ "El plebiscito se inspira en el principio de la soberanía popular, que impone por obligación al mandatario, recurrir al depositario básico del poder -el pueblo- para definir el rumbo, orientaciones o modalidades del Estado. De ahí que pueda ser definido como la convocatoria directa al pueblo para que, de manera autónoma, defina su destino. El plebiscito es el pronunciamiento que se le solicita al pueblo acerca de una decisión fundamental para la vida del Estado y de la sociedad. A diferencia del referendo, en el cual se le consulta a los ciudadanos acerca de un texto normativo ya formalizado para que se pronuncien afirmativa o negativamente, en el plebiscito, se le consulta sobre una decisión no plasmada en un texto normativo para que se pronuncie favorable o desfavorablemente; es decir, que no se propone un determinado texto legal a la decisión del pueblo, sino que se somete a su consideración la decisión como tal". (sentencia C-180 de 1994)