



Bogotá D.C., 15 de febrero de 2019

Doctor
IVÁN DUQUE MÁRQUEZ
Presidente de la República de Colombia
Ciudad

Asunto: Sanción presidencial al Proyecto de Ley No. 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara, "Estatutaria de administración de justicia de la Justicia Especial para la Paz".

Señor Presidente:

Habiendo llegado a su Despacho para sanción presidencial, proveniente del Congreso de la República y luego de la remisión que hiciera la Corte Constitucional el pasado 19 de diciembre, el proyecto de ley por el cual se acoge la ley estatutaria de la Justicia Especial para la Paz, ha surgido un debate sobre la posibilidad en torno a que el Presidente de la República formule objeciones al mismo.

Como representante del Ministerio Público y en ejercicio de las funciones que a este competen, en cuanto la representación de la sociedad, la defensa del orden jurídico y la garantía de los derechos de las víctimas, he considerado pertinente trasladar al señor Presidente de la República, las consideraciones de orden institucional de la Procuraduría General de la Nación en esta materia, con el propósito que sean evaluadas, al momento de tomar la decisión que determine el rumbo del referido proyecto de ley.

El difícil logro del Estado colombiano de silenciar los fusiles y firmar la paz, compromete el esfuerzo de todos por hacer exigible el cumplimiento de buena fe de lo acordado. Uno de los elementos esenciales para ese propósito consiste en que exista una regulación pronta e idónea de los procedimientos y límites bajo los cuales habrá de funcionar el componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, contenido en el Acuerdo Final y previsto en normas constitucionales (Acto Legislativo 01 de 2017).

Quiso el constituyente derivado además, que esta justicia especial estuviera regulada por una ley estatutaria propia, norma de carácter constitucional especial,



cuya tipología precisamente evoca la materia específica relacionada con la protección de garantías y derechos.

Por las razones principales que a continuación expongo, estima el Ministerio Público que constitucionalmente no es admisible la formulación de objeciones presidenciales en este momento del trámite legislativo, sin perjuicio de que con posterioridad se formulen debates de política pública en relación con la materia regulada, que puedan derivar en ajustes o actualizaciones de dicho Estatuto, en los cuales habrá de considerarse en todo caso, la doctrina de la Corte Constitucional.

1. Régimen constitucional propio o especial aplicable en el caso del proyecto de ley en comento

Más allá de la naturaleza de ley estatutaria – sometida a reglas constitucionales específicas - debe tenerse presente que el proyecto de ley No. 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara se tramitó a través del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz (Acto Legislativo 01 de 2016), conocido como “fast track”, con el propósito de “agilizar y garantizar la implementación” del Acuerdo Final, y “ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto”. Dicho procedimiento tuvo un carácter transitorio de seis meses, prorrogables por otro tanto a petición del gobierno, como en efecto sucedió, y pretendió agilizar la expedición normativa dirigida a la implementación del Acuerdo Final. Por ello, se acortaron los términos, se redujeron etapas del trámite legislativo y se dio prelación a los respectivos proyectos de ley.

Consecuente con la responsabilidad en cabeza del Ejecutivo en cuanto al desarrollo de la negociación y suscripción del Acuerdo, las reglas constitucionales aplicables para el trámite de esta iniciativa comprendían principalmente las siguientes:

- Iniciativa legislativa exclusiva bajo titularidad del Gobierno Nacional.
- Incorporación de proposiciones para ajustar el texto debatido en el Congreso, exclusivamente con aval previo del Gobierno Nacional, criterio que fuera declarado inexecutable por la Corte Constitucional.
- Término máximo para la consideración y aprobación de la iniciativa por parte del Congreso de la República.
- Adopción de un control constitucional “único”.

Aprobado el proyecto de ley por el Congreso y por su naturaleza como ley estatutaria, correspondió su estudio integral y previo por parte de la Corte



Constitucional, órgano judicial de cierre, que profirió sentencia sobre la constitucionalidad del articulado.

Como las disposiciones constitucionales deben interpretarse en el sentido que produzcan efectos lógicos y en consecuencia con su espíritu, es claro que desde el origen de la iniciativa y en el trámite de aprobación legislativa, el Gobierno Nacional tenía plena potestad para definir los criterios normativos e incorporar modificaciones, precisamente para garantizar la celeridad en el trámite y sustituir el expediente ordinario de las objeciones por inconveniencia, cuando como se ha reiterado, en cabeza del Ejecutivo había fijado el constituyente derivado la responsabilidad en la conducción del proceso de implementación del Acuerdo de paz.

De otro lado, la imposibilidad de superar el término de seis (06) meses otorgado para la aprobación de estos actos, de acuerdo con lo señalado en la Constitución, y la devolución del proyecto al Congreso de la República a raíz del eventual planteamiento de unas objeciones presidenciales por inconveniencia, podría hacer que el trámite de la norma sobrepasara ese límite a través de las acciones del Gobierno Nacional, en perjuicio de la seguridad jurídica en las actuaciones de la Jurisdicción Especial para la Paz, en desmedro de su legitimidad y por tanto del cumplimiento de buena fe del Acuerdo.

Ello supondría además que, de ser acogida parcialmente la objeción, y se rehicieran algunos textos, tuviera que someterse a un nuevo control de constitucionalidad que no fue previsto para las normas expedidas por el denominado “fast track”, en tanto que para ellas fue establecido un control constitucional “único” (Acto Legislativo 01 de 2016). De manera que podríamos estar ante el escenario de que el tribunal constitucional tuviera que abordar nuevamente el análisis de textos que él consideró, en su momento, contrarios a la Constitución, o que debiera estudiar nuevamente la constitucionalidad de los que ya fueron analizados, y ello en virtud de la modificación del respectivo contexto normativo. Lo anterior, lleva a considerar que esa posibilidad desnaturaliza el especial mecanismo de expedición de las normas estatutarias destinadas a la implementación del Acuerdo Final.

De otro lado, considerando el régimen constitucional propio o especial aplicable a este proyecto de ley, pudiera entenderse que en gracia de discusión y si hubiera alguna materia excepcional por cambio de circunstancias que debiera evaluarse, la oportunidad para formular una eventual objeción por inconveniencia caducaría en



el momento de emitirse fallo por la Corte Constitucional, pues la decisión de cierre de este tribunal, zanja el trámite que el constituyente derivado estableció para esta norma estatutaria en particular.

2. Principio constitucional del cumplimiento de buena fe del Acuerdo

Es preciso recordar que el Acto Legislativo 02 de 2017 prevé que “[l]as instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo”, y que la Corte Constitucional sostuvo que esta obligación de medio implica que las autoridades “(...) en el ámbito de sus competencias deberán realizar sus mejores esfuerzos en pro del cumplimiento del mismo, para lo cual gozan de un margen de apreciación que les permite elegir los medios más apropiados para ello, en el marco de lo convenido, bajo el principio de progresividad”. Este principio supone, justamente, que las autoridades deben respetar el nivel alcanzado en términos de la implementación normativa del Acuerdo; razón por la cual las objeciones suponen un acto regresivo. En este caso no procede ocasionar un retroceso o minar la certidumbre y la confianza con los que se deben dotar los procesos de justicia transicional, en los cuales el tiempo de implementación es un factor determinante para su consolidación.

En consecuencia, es necesario que haya límites precisos a las actuaciones de la Justicia Especial para la Paz y que el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, garantice efectivamente los derechos de las víctimas del conflicto armado y de los procesados, por lo que se aprecia como necesaria la pronta sanción presidencial al Proyecto de Ley No. 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara, “Estatutaria de administración de justicia de la Justicia Especial para la Paz”.

3. Intangibilidad de los fallos de la Corte Constitucional

El proyecto de ley estatutaria de la Justicia Especial para la Paz se tramitó por medio del procedimiento que la Constitución contempla en su artículo 153 para las materias de mayor relevancia social. Dicho trámite exige que este tipo de leyes sean aprobadas con la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, en una sola legislatura y que, además, previamente a la sanción presidencial, su constitucionalidad sea revisada por parte de la Corte Constitucional.



Se trata de un procedimiento que materializa los principios de colaboración armónica y separación de ramas del poder público, para el mejor logro de los fines del Estado Social de Derecho.

Así, el Constituyente dispuso para las leyes estatutarias un control previo de constitucionalidad ante la Corte Constitucional, para que esta se pronunciara definitivamente sobre su armonía o no con la Carta Política, y de esta manera cerrar la puerta a futuros debates. Se previó también en esta clase de juicios la posibilidad de intervenciones ciudadanas e institucionales, como ocurrió en el presente proceso con la participación del Ministerio público y de otras autoridades ante dicho tribunal, para defender o impugnar los textos sometidos a revisión; siendo esa la oportunidad jurídica para plantear los reproches al proyecto de ley, mismos que fueron analizados por la Corte al momento de proferir el fallo. Así que, luego del fallo proferido por la Corte Constitucional, no puede formularse de nuevo esta clase de controversias.

Un elemento que compromete la esencia de la arquitectura institucional del Estado, tiene que ver con la improcedencia de plantear objeciones de inconveniencia que se refieran a asuntos relativos a la constitucionalidad de las normas, y mucho menos que puedan llevar a poner en tela de juicio la propia Constitución - o la cosa juzgada constitucional -, de la cual derivan directamente algunos textos del proyecto de ley estatutaria (por ejemplo, en materias como competencia de la JEP, garantía de no extradición y participación política de los ex integrantes de las FARC, entre otros).

Contemplar la opción de objetar una ley estatutaria luego del pronunciamiento de la Corte Constitucional puede generar un riesgo para la seguridad jurídica, que precisamente quiso evitar el Constituyente al prever un esquema especial de control que lograra mayor estabilidad para esa clase de normas. De manera que la sentencia que declara la exequibilidad de un proyecto de ley estatutaria produce efectos jurídicos con fuerza de cosa juzgada y así culmina la discusión frente a actos de esta naturaleza.

Se reitera, no es admisible en el orden jurídico colombiano, so pretexto de alegar razones de inconveniencia, plantear que al Presidente de la República se le reconozcan atribuciones para reabrir materias resueltas en su fallo por la Corte Constitucional, en el trámite de sanción del proyecto de ley estatutaria. La inconveniencia no puede invocarse como título jurídico para reabrir deliberaciones



políticas, con las que termine afectándose la intangibilidad de los fallos judiciales constitucionales.

4. Garantía de los derechos de las víctimas

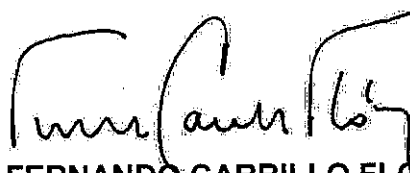
Como asunto teleológico, no puede perderse de vista en este análisis, que la razón esencial en que se soporta la estructura normativa relacionada con el Acuerdo de paz y su implementación, es la defensa, garantía y efectividad de los derechos de las víctimas.

Se procura una justicia transicional precisamente para asegurar las garantías de no repetición, reparación y, primordialmente, de verdad.

Contar con la regla estatutaria de la Justicia Especial para la Paz posibilita la realización de esos derechos, haciendo efectivo el compromiso del Estado con las víctimas, a quien el Ministerio Público representa.

Dejo así expuestos los principales argumentos que a juicio de la Procuraduría General de la Nación impiden considerar la formulación de objeciones por inconveniencia en lo que respecta al proyecto de ley referido, que seguro servirán al juicioso análisis que en la materia realice el señor Presidente de la República, como jefe de Estado y de Gobierno.

Cordialmente,


FERNANDO CARRILLO FLOREZ
Procurador General de la Nación