

Bogotá D.C, 14 de junio de 2018

Magistrado Ponente  
Alberto Roja Ríos  
Corte Constitucional  
E. S. D.

Expediente: RPZ-009

Referencia: intervención ciudadana del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia– en el proceso de control constitucional al Acto Legislativo 5 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”.

César Rodríguez Garavito, Rodrigo Uprimny Yepes, Diana Isabel Güiza Gómez, Mauricio Albarracín Caballero y Jesús David Medina Carreño, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, obrando en calidad de ciudadanos, director e investigadores del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia, respectivamente, presentamos intervención en el proceso de revisión constitucional al Acto Legislativo 5 de 2017 (en adelante, AL 05/17), “*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*”.

En nuestro criterio, el AL 05/17 es constitucional, por cuanto el Congreso de la República respetó el ámbito de competencia que le otorgó el Acto Legislativo 01 de 2016, en particular, y la Constitución Política de 1991, en general. Como sostenemos en este escrito, el AL 05/17 persigue dos objetivos esenciales: de una parte, concentrar el monopolio del uso de la fuerza en el Estado al prohibir que grupos armados paraestatales y de seguridad perpetúen el conflicto armado y violen los derechos humanos; y, de otra parte, reafirmar los pilares constitucionales de respeto, protección y garantía de los derechos humanos, y la búsqueda de la paz.

Para sustentar nuestro argumento, dividiremos esta intervención en seis secciones. La primera sección caracterizará sucintamente los rasgos del control constitucional que la Corte debe ejercer sobre los actos legislativos aprobados por medio del procedimiento legislativo especial (en adelante, *fast track*) para implementar el Acuerdo Final de Paz (en lo que sigue, AFP). La segunda sección expondrá por qué es necesario proscribir constitucionalmente el ejercicio paraestatal de la fuerza para la construcción de una paz estable y duradera. Con ese fin, reseñaremos las normas que han permitido la vinculación de la población civil en las tareas de defensa nacional y posibilitado la formación de grupos armados paraestatales, y señalaremos el caso de algunos estados que han prohibido constitucionalmente el paramilitarismo o las asociaciones que atenten contra el orden jurídico y los derechos fundamentales. La tercera parte presentará las características principales del AL 05/17, así como sus efectos normativos y simbólicos. La cuarta parte

evidenciará que el Congreso, actuando como constituyente derivado, aprobó esta reforma constitucional dentro del ámbito de sus competencias, puesto que este acto legislativo es una garantía de no repetición y busca “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”. Para ello, aplicaremos lo que hemos denominado el ‘primer juicio de competencia’. La quinta y última sección presentará algunos elementos interpretativos útiles para que la Corte Constitucional realice un ‘juicio de sustitución doblemente ponderado’, el cual resulta aplicable a las reformas constitucionales que sean aprobadas vía *fast track*, como lo hemos sostenido en otras ocasiones. En las conclusiones, solicitaremos a la Corte Constitucional que declare **EXEQUIBLE** el AL 05/17, porque el Congreso de la República actuó dentro del ámbito de su competencia cuando aprobó esa reforma constitucional a través del *fast track* y no sustituyó ningún pilar constitucional, sino que, por el contrario, reforzó los deberes del Estado de asegurar los derechos de la sociedad en general y de las víctimas en particular, así como el monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado.

#### **Tabla de contenido**

|   |    |
|---|----|
| <b>1. El control de la Corte Constitucional a los actos legislativo encaminados a implementar el AFP2</b>   |    |
| <b>2. Paramilitarismo en Colombia: una legislación ambigua y una prohibición no explícita sobre el uso paraestatal de la fuerza</b> .....   | 5  |
| <b>3. Características y efectos simbólicos y normativos del AL 05/17</b> .....  | 14 |
| <b>4. Primer juicio de competencia: constitucionalidad del AL 5/17 a la luz de la competencia que tiene el Congreso de la República para reformar la Constitución a través del procedimiento legislativo especial para la paz y del Acuerdo Final</b> ..... | 16 |
| <b>5. Segundo juicio de competencia: ‘Juicio de sustitución doblemente ponderado’ al AL 05/17</b> .....   | 18 |
| <b>5.1.1. Premisa mayor</b> .....   | 19 |
| <b>5.1.2. Premisa menor</b> .....   | 21 |
| <b>5.1.2.1. Garantía de no repetición</b> .....   | 21 |
| <b>5.1.2.2. Monopolio legítimo de la fuerza</b> .....   | 23 |
| <b>5.1.3. Síntesis</b> .....  | 25 |
| <b>6. Solicitud</b> .....   | 27 |

#### **1. El control de la Corte Constitucional a los actos legislativos encaminados a implementar el AFP**

La Corte Constitucional ha decantado en comunicados<sup>1</sup> y recientemente en la sentencia C-020 de 2018 los rasgos que contiene el control de constitucionalidad de los actos legislativos aprobados mediante *fast track* y dirigidos a implementar el AFP. En los

<sup>1</sup> En el comunicado No. 51 de 2017 la Corte informó sobre el Acto Legislativo 02 de 2017; en el comunicado número 55 de 2017 sobre el Acto Legislativo 01 de 2017; y en el comunicado 14 de 2018 el sobre el Acto Legislativo 03 de 2017.

comunicados 51 de 11 de octubre<sup>2</sup> y 55 de 14 de noviembre de 2017<sup>3</sup>, la Corte destacó que las enmiendas constitucionales tramitadas mediante *fast track* deben cumplir, además de los trámites ordinarios de ley, ciertos parámetros especiales de competencia: (i) conexidad material; (ii) conexidad teleológica o de finalidad; (iii) temporalidad; y (iv) habilitación competencial. Veamos.

La conexidad material hace referencia a la vinculación estrecha y directa con los contenidos del AFP. La conexidad teleológica indica la finalidad de facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del AFP. La temporalidad alude al término de trámite y aprobación del acto legislativo, el cual debe ser antes del 30 de noviembre de 2017. La habilitación competencial apunta a la iniciativa exclusiva en cabeza del gobierno nacional para presentar el proyecto de acto legislativo.

En esas decisiones, la Corte aplicó, en términos generales, el juicio de sustitución que construyó en su amplia jurisprudencia, el cual se compone de tres elementos: (i) la premisa mayor, que persigue determinar el eje definitorio o elemento axial de la Constitución; (ii) la premisa menor, que analiza la reforma constitucional y su impacto en el eje definitorio o el elemento axial de la Carta; y (iii) la conclusión, que determina si la reforma sustituye o no la identidad de la Constitución. Con todo, en los comunicados de prensa 55 y 14 de 18 de abril de 2018<sup>4</sup>, la Corte determinó que dicho juicio sobre reformas constitucionales aprobadas vía *fast track* debe tener en cuenta las siguientes consideraciones. Primero, el rigor del juicio de sustitución de las reformas adoptadas por el Congreso en contextos de transición dirigidas a la búsqueda de la paz debe atenuarse, aminorarse o moderarse, de forma tal que sea posible introducir modificaciones, incluso profundas, al ordenamiento constitucional. Segundo, los ejes definitorios de la Carta deben nacer de una lectura completa, sistemática y transversal de la misma, y no deben confundirse con manifestaciones específicas o accidentales de ellos. Tercero, la resistencia al cambio que detentan las normas constitucionales se flexibiliza en contextos transicionales con el fin de adaptar reformas que no serían posibles incorporar en tiempos ordinarios.

Por último, en la sentencia C-020 de 2018 (M.P. Carlos Bernal Pulido), la Corte declaró exequible el Acto Legislativo 04 de 2017, que modifica algunos aspectos del Sistema General de Regalías para asegurar la financiación de algunos programas del AFP. En esa oportunidad, la Corte sostuvo que su labor consiste en determinar si el Congreso de la República excedió su poder de reforma constitucional y, por ende, incurrió en algún vicio de procedimiento, lo cual corresponde al análisis de dos niveles de competencia: por un lado, si el Congreso cumplió los requisitos de procedimiento previstos en el ordenamiento jurídico para la formación de actos legislativos vía *fast track*; por otro lado, si el Congreso

---

<sup>2</sup> Por medio de ese comunicado, la Corte publicó la decisión que adoptó en el examen de constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2017, que corresponde a la Sentencia C-630 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo. Hasta la fecha, no conocemos el texto de esa providencia, por lo que nuestros argumentos se sustentan en las razones publicadas en dicho comunicado de prensa.

<sup>3</sup> Este comunicado publica la sentencia C-674 de 2017 M.P. Luis Guillermo Guerrero, en la cual la Corte analizó la constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2017. El texto de la providencia aún no ha sido publicado, por lo que basamos nuestros argumentos en las razones indicadas en ese comunicado.

<sup>4</sup> A través de ese comunicado, la Corte publicó la decisión que adoptó frente al Acto Legislativo 03 de 2017, que corresponde a la Sentencia C-027 de 2018 M.P. José Fernando Reyes Cuartas. Usamos las razones expuestas en dicho comunicado, pues no conocemos el texto de la providencia judicial.

incurrió en algún vicio de competencia con su promulgación al sustituir algún pilar de la Constitución.

Así pues, el primer nivel del análisis determina la naturaleza y alcance del control de constitucionalidad de los actos legislativos tramitados mediante *fast track*; señala las características del procedimiento legislativo especial para la paz y los requisitos generales y especiales para la formación de actos legislativos; y, finalmente, analiza si el acto bajo estudio cumple con tales requisitos. El segundo nivel examina la competencia del Congreso para la expedición de actos legislativos con base en el juicio de sustitución.

Compartimos las consideraciones de la jurisprudencia constitucional en relación con el primer nivel del juicio de competencia, que pretende verificar si el Congreso de la República ejerció legítimamente la competencia extraordinaria que le otorga el Acto Legislativo 01 de 2016, cuando aprobó las reformas constitucionales vía *fast track*. Igualmente, consideramos que el segundo nivel del juicio de competencia corresponde al tradicional juicio de sustitución, aunque con algunas especificidades. En otras oportunidades, hemos sostenido que se trata de un juicio de sustitución ‘doblemente ponderado’<sup>5</sup>. Se trata de un juicio de competencia, y no de fondo, que abarca las preguntas por quiénes (órganos competentes), cómo (requisitos ordinarios y especiales) y qué (criterios de conexidad objetivos y razonables frente al AFP y la Carta Política) en un contexto de transición hacia la paz.

En particular, este juicio pregunta por la materia de la reforma constitucional en cuestión (qué) e indaga si esta sustituye algún pilar fundamental de la Constitución a tal punto que la desfigure. En este ejercicio, que se realiza a modo de silogismo (premisa mayor, premisa menor y conclusión)<sup>6</sup>, la Corte debe ser modesta y prudente para reconocer la complejidad implícita en los momentos posteriores a la suscripción de un acuerdo de paz, y sensible antes las transformaciones profundas que sean necesarias para hacer posible la transición<sup>7</sup>, como lo ha reconocido en los comunicados No. 51 y 55 de 2017 (C-630 y C-674 de 2017, respectivamente) y No. 14 de 2018 (C-027 de 2018) y en la sentencia C-020 de 2018.

---

<sup>5</sup> Ver, por ejemplo, intervención ciudadana de Dejusticia dentro del proceso de control constitucional al Acto Legislativo 02 del 11 de mayo de 2017, disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Intervencio%CC%81n-Acto-Legislativo-02-del-11-de-mayo-de-2017.pdf>; y el resumen de la intervención de Rodrigo Uprimny Yepes en la Audiencia Pública relativa al Acto Legislativo 01 de 2017, disponible en <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Acto-Legislativo-1-2017.pdf>

<sup>6</sup> Desarrollaremos con más detenimiento el *juicio de sustitución doblemente ponderado* en el punto 5 de la presente intervención.

<sup>7</sup> En otras ocasiones hemos ejemplificado el alcance de dichas transformaciones profundas de la siguiente manera: supongamos que en el Acuerdo Final se hubiera pactado que para tener una mejor democracia adoptáramos un régimen parlamentario y abandonáramos el régimen presidencial; en un Acto Legislativo ordinario una transformación semejante podría implicar una sustitución de la constitución, por lo que la Corte tendría que concluir que un cambio de tal envergadura, en tanto modifica la forma de gobierno, solo podría realizarse por intermedio de una Asamblea Constituyente. Pero en el contexto de un proceso de paz, en aras de materializar la paz, la adopción de este tipo de rediseños institucionales, que caben perfectamente dentro del principio de separación de poderes (pues nadie diría que el parlamentarismo niega la separación de poderes, sino que es una reformulación profunda de dicho principio), resulta totalmente admisible. Esto es aún más cierto en el caso de una constitución abierta a la paz y abierta a las transformaciones profundas, como la Constitución Política de 1991. Ante una situación semejante es que la Corte Constitucional debe ponderar la paz con los otros pilares de la Constitución, así como con el contexto de unas guerrillas que se han desmovilizado en la búsqueda de una paz profunda. Ver la intervención del profesor Rodrigo Uprimny en la Audiencia Pública que tuvo lugar en la Corte Constitucional el pasado 4 de julio de 2017.

De lo anterior se deriva una ponderación doble, es decir, el deber de la Corte de tener en cuenta el pilar *búsqueda de la paz* junto con los otros pilares que pueden llegar a ser impactados por la reforma constitucional particular que esté siendo analizada. De modo que, dadas las particularidades de un proceso de transición y la probable tensión entre las normas constitucionales y aquellas que se expidan en desarrollo del AFP, el juicio de sustitución debe ser más flexible y valerse metodológicamente de una ponderación que permita resolver con una forma maximalista las tensiones entre los principios subyacentes y el valor de la paz, sin llegar a distorsionar la naturaleza de un juicio de competencia.

Además, se debe privilegiar interpretaciones de las reformas constitucionales que faciliten el máximo respeto de los derechos o principios que están en el centro de los procesos transicionales, como la paz y los derechos de las víctimas. Una aplicación rígida del juicio de sustitución, como si se tratara de evaluar la constitucionalidad de una reforma en tiempos de normalidad plena, podría contrariar los objetivos de la justicia transicional que dan sentido a todas las normas proferidas mediante el *fast track*.

Paralelamente, la Corte Constitucional debe ser particularmente precavida, puesto que los riesgos del *dilema contramayoritario*<sup>8</sup> tienen consecuencias más profundas cuando se trata del control constitucional de actos legislativos en un contexto transicional. Por estas razones, la Corte debe prestar especial atención para no confundir el pilar fundamental de la Constitución que sirva de parámetro para realizar el control, con la expresión concreta o forma regulativa que adopte el pilar. Es decir, el juez constitucional debe tener en cuenta que la determinación de los pilares es un ejercicio jurisprudencial y ello entraña el riesgo de un excesivo arbitrio judicial; recordar que las reformas constitucionales, incluidas las adoptadas a través del procedimiento legislativo especial, gozan de una mayor legitimidad democrática por haber cursado en el Congreso; y considerar que el juicio de sustitución siempre conlleva el riesgo de propiciar un cierre democrático debido al trámite estricto que requieren los actos legislativos para su aprobación.

Estos son entonces los elementos que, a nuestro juicio, definen la naturaleza y el alcance del control constitucional de los actos legislativos que implementan o desarrollan el Acuerdo Final, y que, por ende, deberán guiar la labor de la Corte Constitucional en este caso. Más adelante, aplicaremos el juicio de sustitución doblemente ponderado al AL 05/207, teniendo en cuenta estos rasgos.

## **2. Paramilitarismo en Colombia: una legislación ambigua y una prohibición no explícita sobre el uso paraestatal de la fuerza**

A continuación, exponemos por qué es necesario proscribir el ejercicio paraestatal de la fuerza para la construcción de una paz estable y duradera. Por esto, reseñamos las normas

---

<sup>8</sup> Como sostiene Roberto Gargarella sobre el carácter contramayoritario del poder judicial: “buena parte de los constitucionalistas y politólogos contemporáneos reconocen, al menos, la tensión existente entre la organización democrática de la sociedad, y la función judicial de revisión de las leyes. Desde hace varios años, muchos de ellos se dedican a estudiar este problema haciendo referencia a la << dificultad contramayoritaria >> que aparece en estos casos. Esto es, la dificultad que surgen cuando el órgano con menor legitimidad democrática, dentro de la división de poderes, impone su autoridad sobre los restantes”. Ver: GARGARELLA, Roberto. La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial. Quito: Corte Constitucional para el Periodo de Transición, 2011.

que han permitido la vinculación de la población civil en las tareas de defensa nacional y posibilitado la formación de grupos armados paraestatales, y señalamos el caso de algunos estados que han prohibido constitucionalmente el paramilitarismo o las asociaciones que atenten contra el orden jurídico y los derechos fundamentales.

Los grupos paramilitares no son un fenómeno reciente en la historia del país. De acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica, su origen se remonta a las autodefensas civiles de los años cuarenta del siglo pasado, las cuales tenían como fin repeler los ataques de las tropas del bando político opuesto<sup>9</sup>. Tiempo después, a causa de la presencia de grupos subversivos en distintas partes del territorio nacional, la participación de la población colombiana en las tareas de defensa nacional se estableció como obligatoria y permanente<sup>10</sup>. Fue así como los grupos organizados como autodefensas<sup>11</sup> se abrieron paso en la legalidad. Por ejemplo, en los años sesenta, el Estado instituyó normas<sup>12</sup> orientadas a incorporar civiles en la movilización y defensa de la seguridad nacional, debido a que “*tales aspectos competen a la Nación entera, y no son de incumbencia exclusiva de las Fuerzas Armadas*”<sup>13</sup>. Esto conllevó a que la fuerza pública, especialmente las Fuerzas Militares, adoptara nuevos lineamientos de seguridad y defensa nacional que vinculaban particulares en las tareas dirigidas a evitar, anular o disminuir los efectos de las actividades insurgentes en la sociedad<sup>14</sup>. Finalmente, la participación de civiles en las tareas de defensa nacional dio paso a una relación difusa entre Fuerza Pública y autodefensas, que luego posibilitó la formación de verdaderas estructuras paramilitares. En seguida, indicamos el conjunto de normas y directrices que, desde mitad del siglo pasado, han permitido que los paramilitares estén a medio camino entre la legalidad y la ilegalidad. Al final, mencionamos el caso de España y Alemania, quienes en sus constituciones han prohibido el surgimiento de grupos paramilitares o que atenten contra los derechos humanos.

### *Normas que han permitido el surgimiento de grupos armados paraestatales en Colombia*

En 1965, el Decreto 3398, expedido por el entonces presidente Guillermo León Valencia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el Decreto 1288 del mismo año, estableció la necesidad de coordinar todos los órganos del poder público y “las fuerzas vivas de la Nación” para enfrentar la grave situación de orden público que atravesaba el país a raíz del avance guerrillero. El propósito del Decreto 3398 era organizar la defensa nacional y coordinar las acciones de los órganos públicos y civiles ante la ausencia de un instrumento legal que permitiera anticipar planes de seguridad interior y exterior frente a la amenaza de los grupos insurgentes de izquierda y, eventualmente, ante una catástrofe natural. Con base en este Decreto, y posteriormente la Ley 48 de 1968 que lo adoptó como legislación permanente, los grupos de autodefensas comenzaron a actuar bajo la modalidad

<sup>9</sup> Ver, Centro Nacional de Memoria Histórica, Justicia y Paz. Los silencios y los olvidos de la verdad, pág. 47.

<sup>10</sup> Ver, art. 24, Decreto 3398 de 1965: “La participación en la defensa civil es permanente y obligatoria para todos los habitantes del país”.

<sup>11</sup> Valga aclarar que la guerrilla de las FARC tuvo origen en autodefensas campesinas de influencia comunista; tiempos después las autodefensas fueron relacionadas con el paramilitarismo y la lucha contrainsurgente. Sobre las autodefensas campesinas como origen de las FARC ver, VerdadAbierta.com. El origen (1953-1964), tomado de <http://www.verdadabierta.com/la-historia/la-historia-de-las-farc/4295-el-origen-1953-1964>.

<sup>12</sup> Por ejemplo, el Decreto 3398 de 1965, incorporado como legislación permanente por la Ley 48 de 1968.

<sup>13</sup> Ver, Consideraciones, Decreto 3398 de 1965.

<sup>14</sup> Por ejemplo, el Reglamento de Combate de Contraguerrillas EJC -3-10, aprobado por la Disposición No. 005 del 5 de abril de 1969.

de juntas civiles, a las cuales se les permitía legalmente el uso de armas privativas de las Fuerzas Armadas<sup>15</sup> para que ejecutaran, junto con la fuerza pública, acciones contrainsurgentes<sup>16</sup>, entre las cuales se destacan patrullajes y apoyo a la ejecución de operaciones de combate y de inteligencia militar<sup>17</sup>.

En este escenario de lucha contrainsurgente, que se encuentra enmarcado en el programa de Estados Unidos para América Latina *Alianza para el Progreso*<sup>18</sup>, las Fuerzas Armadas reformularon su política de seguridad e incluyeron a la población civil dentro de sus operaciones. Por ejemplo, el Reglamento de Combate de Contraguerrillas EJC-3-10, del 9 de abril de 1969, definió la guerra contrainsurgente como la que libra el Gobierno “*apoyado por una gran porción de la población civil de un país empleando acciones de tipo político, económico, sicológico, sociológico, militar y paramilitar contra las fuerzas insurgentes para prevenir o eliminar el proceso revolucionario y garantizar que no vuelva a presentarse*”<sup>19</sup>. Asimismo, señaló la necesidad de “*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 combate*”<sup>20</sup>.

La visión de la guerra contra-revolucionaria o anti-subversiva fue reforzada diez años después en el documento “*Instrucción generales para operaciones de contraguerrillas*”, el cual subraya la necesidad de organizar “*grupos de autodefensa a nivel caserío y veredas con el fin de que los habitantes del área contribuyan en forma activa en la lucha (antisubversiva)*”<sup>21</sup>.

Tiempo después, el *Manual de combate contra bandoleros o guerrilleros EJC-3-101*, aprobado por la Disposición 014 del 25 de junio de 1982, indicó que “*las juntas de autodefensas suministran guías para las operaciones militares. Patrullan sus propias zonas. Suministran apoyo logístico a las patrullas. Cumplen misiones de inteligencia y contrainteligencia*”<sup>22</sup>. Más aún, el *Manual de combate* dispuso que organizar, instruir y apoyar a las juntas de autodefensas es un objetivo permanente de las Fuerza Militar allí donde la población es leal y se manifiesta agresiva contra el enemigo, y agregaba que, con la adecuada acción sicológica, “*se logra[ría] la integración de la población, especialmente en las áreas de gente resentida con los bandidos, donde se les exigen cuotas, se le ha*

---

<sup>15</sup> Ver, art. 25, Decreto 3398 de 1965: “Todos los colombianos, hombres y mujeres no comprendidos en el llamamiento al servicio militar obligatorio, podrán ser utilizados por el Gobierno en actividades y trabajos con los cuales contribuyan al restablecimiento de la normalidad”.

<sup>16</sup> Ver, Centro Nacional de Memoria Histórica, Justicia y Paz. Los silencios y los olvidos de la verdad, pág. 68.

<sup>17</sup> Ibid. Pág. 72.

<sup>18</sup> La Alianza para el Progreso fue un programa de ayuda externa propuesto y diseñado por Estados Unidos para América Latina con el fin de crear condiciones para el desarrollo y la estabilidad política en la región durante los años sesenta. Este programa inauguró un tipo de intervención sistémica, a largo plazo y a escala regional que buscaba, mediante el crecimiento económico y el desarrollo, impedir el avance del comunismo. Sobre la Alianza para el Progreso ver: ROJAS, Diana Marcela. La Alianza para el Progreso en Colombia, Rev. Análisis Político, Bogotá, septiembre-diciembre, 2010: págs. 91-124.

<sup>19</sup> Ver, Verdadabierta.com, En su origen, paras fueron promovidos por el Ejército, publicado el 20 de septiembre de 2012, disponible en: <https://verdadabierta.com/en-su-origen-paras-fueron-promovidos-por-el-ejercito/>

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Ejército Nacional. Instrucciones generales para operaciones de contraguerrilla, Bogotá: Litografía Ayudantía General Comando Ejército, 1979.

<sup>22</sup> Ibid. Pág. 72, que a su vez cita la sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá. Sala de Justicia y Paz. Sentencia definitiva contra Jorge Iván Laverde Zapata (2, diciembre, 2010). M.P.: Uldi Teresa Jiménez López. Radicación: 110016000253200680281.

*boleteado y ordenado desocupar y se les amenaza constantemente*”<sup>23</sup>. De igual forma, el *Reglamento de combate de contraguerrillas EJC-3-10* de 1987, creado mediante la Resolución 036 del mismo año, refuerza la tarea militar de fomentar la vinculación de la población civil en diferentes actividades de la guerra contrainsurgente y garantizar su protección.

A partir de este marco interpretativo y de acción antsubversiva que movía a las fuerzas militares en conjunto con la población civil, las agrupaciones de autodefensa no solo comenzaron a actuar contra los grupos guerrilleros, sino contra la población civil catalogada como parte o simpatizante de estos. Dicho de otro modo, así como los civiles podían ser parte clave de las acciones contra-guerrilleras, también podían ser parte de los grupos insurgentes<sup>24</sup>. Precisamente, como se señaló arriba, entre finales de la década de los setenta y comienzos de los ochentas irrumpieron varias organizaciones de civiles armados contra la extorsión, el secuestro guerrillero y los distintos estamentos de la sociedad civil tildados como simpatizantes de la causa insurgente: los Escopeteros, las Autodefensas Campesinas de Puerto Boyacá, Muerte a Secuestradores (MAS), entre otras<sup>25</sup>. Este es el momento inaugural de las grandes estructuras paramilitares que se imponían con fuerza en el país.

Tras los asesinatos de Rodrigo Lara Bonilla, Ministro de Justicia de la época, Guillermo Cano, entonces director del diario *El Espectador*, Jaime Pardo Leal, líder político y candidato de la Unión Patriótica<sup>26</sup>, Héctor Abad Gómez, defensor de derechos humanos, Carlos Mauro Hoyos, entonces Procurador General de la Nación, y de varios dirigentes sindicales de la Unión Sindical Obrera –USO– y del Sindicato de Trabajadores del Agro –SINTAGRO–, el Gobierno, con base en el Decreto 1038 de 1984 que declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, expidió el Decreto 180 de 1988, conocido también como *Estatuto para la Defensa de la Democracia*. Este decreto creó nuevos tipos delictivos, modificó parcialmente normas del Código Penal de la fecha, aumentó las penas privativas de la libertad para delitos como terrorismo, secuestro y extorsión, y estableció una política de recompensas para quienes ayudaran en las labores de las autoridades judiciales. El propósito era zanjar la formación de grupos armados ilegales, la ejecución de actos terroristas y la realización de hechos violentos que afectaran la vida e integridad personal de miembros de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y la población civil.

A pesar de la expedición del *Estatuto para la Defensa de la Democracia* y de otros tantos decretos dirigidos a reprimir la existencia y acción de los grupos armados ilegales<sup>27</sup>, los

---

<sup>23</sup> Ver, Gaceta del Congreso 423 de 2007, p. 5, la cual cita a COMANDO DEL EJÉRCITO, Manual de 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.

<sup>24</sup> Como resalta la exposición de motivos del AL 5/17, “[s]u victimización [la de la población civil] estaba concebida como una forma de debilitar a las fuerzas guerrilleras, pues de ella dependía su supervivencia”.

<sup>25</sup> Ver, Centro Nacional de Memoria Histórica, Justicia y Paz. Los silencios y los olvidos de la verdad, capítulo 1, *Las autodefensas: Estrategia antsubversiva. De la legalidad a la prohibición*.

<sup>26</sup> La UP o Unión Patriótica fue el partido político de izquierda que surgió tras los Acuerdos de La Uribe entre el Gobierno de Belisario Betancur y las FARC.

<sup>27</sup> Por ejemplo, los Decretos 813 (“*Por el cual se dictan disposiciones tendientes a combatir los escuadrones de la muerte, bandas de sicarios o grupos de autodefensas o de justicia privada, equivocadamente denominados paramilitares y se crea una Comisión Coordinadora y Asesora para este propósito*”), 814 (“*Por el cual se crea el Cuerpo Especial Armado Contra los escuadrones de la muerte, bandas de sicarios o grupos de autodefensa o de justicia privada, equivocadamente*



niveles de violencia no cesaron. La masacre de La Rochela, ocurrida el 18 de enero de 1989 y en la cual fueron asesinados doce funcionarios judiciales, así como la continua presencia de organizaciones armadas paraestatales en varias regiones del país, dieron cuenta no solo del momento álgido de la violencia armada, sino de la cada vez más patente relación entre los grupos civiles armados y la fuerza pública en la comisión de delitos graves, especialmente, contra la vida, la integridad personal y la libertad<sup>28</sup>. La última década del siglo XX, marcada por el genocidio contra los integrantes de la Unión Patriótica, dio paso a un escenario de violencias múltiples que tenían lugar ahora también en las principales ciudades. Asimismo, conceptos como “guerra sucia”, “justicia privada”, “escuadrones de la muerte”, “grupos de limpieza social” y “fuerzas oscuras”, delimitaron el campo retórico del conflicto armado que se asentaba con mayor fuerza en la cotidianidad del país<sup>29</sup>. De esta manera, entre lo fáctico y lo eufemístico, los grupos de civiles armados, originalmente formados como autodefensas e integrados en las tareas de defensa nacional, comenzaron a ser actores de primera línea en el conflicto armado que, como se dijo, ya no solo se presenciaba en las zonas rurales, sino también en los centros urbanos.

Con ocasión de una acción pública de inexecutable y dada la situación que enfrentaba el país a raíz del uso indiscriminado de armas privativas de la fuerza pública por parte de particulares, en 1989, la Corte Suprema de Justicia declaró la inconstitucionalidad del párrafo 3° del artículo 33<sup>30</sup> del Decreto 3398 de 1965, el cual había sido adoptado como legislación permanente por la Ley 48 de 1968. En dicha ocasión, la Corte Suprema sostuvo que el párrafo 3° del artículo 33 contravenía el artículo 48<sup>31</sup> de la Constitución Política de 1886, “*sin que le sea permitido por la Carta a cualquier otra persona o grupo detentar las que se señalan como armas y municiones de guerra*”<sup>32</sup>. De esta forma, concluyó que “[e]l llamado “grupo de autodefensa” no tiene respaldo en la reglamentación legal ni es organizado por la autoridad pública. No guarda vinculación ni ligamen con la Defensa Nacional, ni por su origen, ni por su actividad y fines. El hecho de que sea convocado y organizado por sus propios integrantes y su falta de autorización legal lleva a la violación de las normas constitucional y penales”<sup>33</sup>.

Poco después del fallo de la Corte Suprema, el entonces presidente Virgilio Barco expidió, con base en las facultades conferidas por el Decreto 1038 de 1984, el Decreto 1194 de 1989, a través del cual endureció las penas de las conductas relacionadas con escuadrones

---

denominados paramilitares”), y 815 (“Por el cual se suspenden algunas normas incompatibles con el estado de sitio”) de 1989.

<sup>28</sup> Incluso, en 1983 un informe de la Procuraduría General de la Nación vinculó a militares en servicio activo con organizaciones paramilitares, en particular con el grupo MAS. Ver, Centro Nacional de Memoria Histórica, Justicia y Paz. Los silencios y los olvidos de la verdad, p. 88.

<sup>29</sup> Por ejemplo, los Decretos 813, 814 y 815 de 1989 responsabilizaron a las bandas de sicarios, los escuadrones de la muerte, y los grupos de autodefensa o de justicia privada como los responsables de los actos perturbadores del orden público.

<sup>30</sup> Art. 33, párrafo 3°, Decreto 3398 de 1965: “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”.

<sup>31</sup> Art 48, Constitución Política de 1986: “Sólo el Gobierno puede introducir, fabricar y poseer armas y municiones de guerra. Nadie podrá dentro del poblado llevar armas consigo, sin permiso de la autoridad. Este permiso no podrá extenderse a los casos de concurrencia a reuniones políticas, a elecciones, o a sesiones de asambleas o corporaciones públicas, ya sea para actuar en ellas o para presenciárlas”

<sup>32</sup> Ver, Corte Suprema de Justicia, “Sentencia 22 del 25 de mayo de 1989”, en: Gaceta Judicial, Tomo CXC VII Número 2436, Bogotá, Imprenta Nacional, p. 219.

<sup>33</sup> Ibid., p. 221.

de la muerte, bandas de sicarios o de justicia privada o grupos de autodefensas. Asimismo, castigó con mayor punibilidad la participación de miembros activos o retirados de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional o de organizaciones de seguridad del Estado en dichos grupos.

A pesar de las múltiples normas que buscaban erradicar la aparición de grupos armados, la violencia proveniente de los ahora ejércitos paramilitares no cesaba. Para 1992, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos concluyó que el “*balance de muerte pone de relieve que en Colombia se vive actualmente dentro de un grave cuadro de terror. Según lo expresado a los miembros de la Comisión Especial por varias de las personas entrevistadas durante su visita, en Colombia nadie sabe cuándo ni dónde, uno de los atentados que ocurren diariamente causará la muerte de un amigo, de un ser querido o de la propia persona*”<sup>34</sup>. Además, la política de prohibición de grupos paramilitares, adelantada por la administración de Barco y apoyada por la Corte Suprema de Justicia en su sentencia de 1989, no era soportada por la totalidad de la población colombiana. Como la Comisión también señaló “[e]sta campaña en contra del paramilitarismo produjo apoyo en un sector de la ciudadanía y violentas críticas y oposición en otro, que consideraba que la supresión de las autodefensas vulneraba su seguridad y dejaba indefenso a un importante sector civil, fundamentalmente el productivo, ya que era evidente que el Estado no tenía capacidad para asumir el papel que las autodefensas venían cumpliendo en defensa de los empresarios, agricultores, ganaderos, industriales, y demás grupos económicos de país”<sup>35</sup>.

Con tan lamentable telón de fondo, compuesto por una política de prohibición de grupos armados y una parte de la sociedad dispuesta a usar las armas en defensa de sus intereses, el Estado creó un nuevo esquema jurídico que permitía la vinculación de la población en las estrategias de defensa y seguridad nacional. El Decreto 356 de 1994, denominado *Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada*, y la Resolución 368 de 1995 de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada establecieron la base legal para la creación de las Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privadas, también llamadas ‘*Convivir*’. Como lo han reconocido varias sentencias de los Salas de Justicia y Paz, el surgimiento de las Convivir coincidió con el proceso de organización del paramilitarismo, que tuvo como momentos culmines la formación de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), en 1994, y de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), en 1997. Posteriormente, el modelo de las cooperativas de seguridad “*mutó gradualmente hasta fusionarse con el paramilitarismo, promoviendo su consolidación e incluso su expansión. Es por eso que no es posible referir el contexto de la consolidación de este último sin referirnos a la figura de las Convivir*”<sup>36</sup>.

En 1997, durante el clímax de la expansión paramilitar y las recurrentes denuncias sobre el papel de las Convivir en la reproducción del conflicto armado, la Corte Constitucional resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra el *Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada*. En la sentencia C-572 de 1997, la Corte sostuvo que, si bien la Constitución

---

<sup>34</sup> OEA-CIDH, Segundo informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia [en línea]. OEA/ser:L/V/II. 84, doc. 39 rev., 14 de octubre de 1993, pág. 66. Tomado de [http://www.coljuristas.org/documentos/libros\\_e\\_informes/ddhh\\_en\\_colombia\\_2o\\_informe\\_de\\_la\\_cidh.pdf](http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/ddhh_en_colombia_2o_informe_de_la_cidh.pdf)

<sup>35</sup> Ibid. pág. 53-54.

<sup>36</sup> Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, Sala de Justicia y Paz, Sentencia del 23 de abril de 2015, M.P. Rubén Darío Pinilla Cogollo. Radicado 110016000253-2006-82689.

autoriza excepcionalmente la tenencia y el porte de armas por particulares, en ningún caso autoriza la tenencia o porte de armas de guerra o de uso exclusivo de la Fuerza Pública, ni la ejecución de técnicas o procedimientos de vigilancia y seguridad indefinidos. Por ello, declaró inexecutable el párrafo del artículo 39 del Decreto 356 de 1994, el cual permitía a las cooperativas de vigilancia y seguridad privada utilizar armas de uso restringido y actuar con técnicas y procedimientos distintos a los establecidos para otros servicios de vigilancia y seguridad privada. Asimismo, la Corte recalcó que los únicos servicios de vigilancia y seguridad privada que pueden tener y portar armas de uso restringido son aquellos prestados por empresas transportadoras de valores y departamentos de seguridad de empresas. Igualmente, la Corte aclaró que, pese al derecho de la comunidad a organizarse para defenderse de la delincuencia y a su deber de apoyar a las autoridades públicas, el Estado *“no puede utilizar los servicios de vigilancia y seguridad prestados por particulares para involucrar a la población no combatiente en el conflicto, pues ello implicaría violar normas y principios del derecho internacional humanitario”*, y que las tareas de inteligencia están reservadas a los organismos del Estado y no pueden ser delegadas a particulares. En pocas palabras, la Corte limitó, mas no eliminó, las Convivir.

En 2003, finalmente, el Gobierno nacional decidió acordar con las AUC un proceso de desmovilización de todas las estructuras que lo componían. La Ley 975 de 2005, conocida como *Ley de Justicia y Paz*, regularía el régimen transicional para los ejércitos paramilitares que se adhirieran a dicho proceso. No obstante, como notó la misma CIDH en 2006, a pesar de la disminución de los registros de violencia se comenzó a presenciar el surgimiento de nuevas organizaciones en las zonas de operación de las AUC. Concretamente, la Comisión señaló que, una vez finalizado el ciclo de desmovilización, todavía había grupos vinculados a los extintos bloques que no se habían insertado al proceso de desarme, el reagrupamiento de desmovilizados en bandas delincuenciales, la aparición de nuevo actores armados y el robustecimiento de algunos ya existentes en la zona de confluencia de las AUC<sup>37</sup>.

Actualmente, vastas regiones del país han sido escenario del reciclaje del conflicto, sus actores y los intereses que los mueven. Desde el 2006, el Gobierno y los medios de comunicación comenzaron a denominar Bandas Criminales Emergentes (bacrim) a aquellas estructuras delictivas que nacieron como parte de la desmovilización de las AUC<sup>38</sup>. Esto quiere decir que, en lugar de desaparecer, las estructuras armadas que sostenían los ejércitos paramilitares siguen manteniendo la presión económica, política, social y militar en distintas regiones; concretamente, el sur y occidente del país, la costa caribe, los llanos orientales, el bajo Cauca y Norte de Santander<sup>39</sup>. De igual forma, la aparición de grupos autodenominados *Águilas Negras* en varias zonas hizo visible la continuación de las amenazas contra la población civil y las organizaciones de víctimas y derechos humanos; la persecución contra sectores políticos de izquierda; los retenes que controlan la movilidad

---

<sup>37</sup> OEA-CIDH, Informa Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2006, OEA/SER.L/V/II.127, Doc. 4 rev, 1, 3 de marzo de 2007 (párrafo 11, Capítulo IV). Consultado en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2006sp/indice2006.htm>

<sup>38</sup> Disidentes, rearmados y emergentes: ¿bandas criminales o tercera generación paramilitar? Informe N° 1. Área de Desmovilización, Desarme y Reintegración. Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Agosto de 2007.

<sup>39</sup> Ibid. Pag. 5.

del transporte y las personas; el control de cultivos de uso ilícito, la producción y el tráfico de narcótico; y el desplazamiento forzado de comunidades y personas<sup>40</sup>.

El asentamiento de las bacrim en regiones rurales de alta conflictividad y su paulatino ascenso en algunas zonas urbanas del país obligaron al Gobierno a diseñar distintas estrategias para hacerles frente. En el 2007, por ejemplo, se instaló el Mecanismo de Verificación Conjunta contra las Bandas Emergentes con el fin de centralizar la información de inteligencia en relación con los grupos criminales y los de control y coerción social y política regional<sup>41</sup>. Luego, en 2010, mediante el Decreto 2374 del entonces Ministerio del Interior y de Justicia, se creó la Comisión Interinstitucional contra las Bandas y Redes Criminales, la cual tuvo como fin la creación de comités técnico-operativos para el diseño e implementación de estrategias contra las bacrim en los niveles territorial, zonal y local. Al año siguiente, a partir de instrucciones dadas por el Consejo de Seguridad Nacional, el Ministerio de Defensa expidió la Directiva Permanente 14, en la cual se impartían instrucciones para garantizar la implementación de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Bandas Criminales de conformidad con las directrices fijadas por el Consejo de Seguridad. Finalmente, en 2016, el Ministerio de Defensa expidió la Directiva Permanente 15, la cual derogó la Directiva anterior y estableció lineamientos militares, que incluye el uso de armas de guerra, para enfrentar a los Grupos Armados Organizados (GAO), antes denominados bacrim.

Después el proceso de desarme de la ex guerrilla FARC-EP, algunos frentes de sus frentes siguen operando, por lo cual han sido declaradas como disidentes y objetivo de las Fuerzas Militares, en los términos de la Directiva 15 de 2016. Como se extrae de la experiencia del proceso de desmovilización de las AUC, estos grupos emergentes o derivados de las economías de guerra constituyen una amenaza expresa para las comunidades que habitan sus zonas de operación, pues es probable que actualicen los métodos de guerra con el fin de garantizar el control sobre la población y los recursos del territorio.

En conclusión, el ejercicio paraestatal de la fuerza es un fenómeno de largo aliento que se remonta a la mitad del siglo pasado, cuando surgieron los primeros grupos de autodefensa frente a los ataques del bando político opuesto. Sin embargo, con el levantamiento de las guerrillas y gracias a una legislación que involucraba de manera explícita a la población civil en las tareas de defensa nacional, se gestaron distintos grupos de autodefensa que luego dieron paso a ejércitos paramilitares que sembraron terror y miedo en amplias partes del país. Cobijados por la Ley 48 de 1968 y distintas directivas de las Fuerzas Armadas, grupos de civiles ejecutaron acciones violentas contra aquellos estamentos de la sociedad que catalogaron como simpatizantes de la guerrilla: estudiantes, campesinos, sindicalistas, defensores de derechos humanos, etc. Esta época dio paso a verdaderas estructuras paramilitares que desestabilizaban la convivencia y las instituciones del país. Contra esta situación, tanto el Ejecutivo, por medio de distintos decretos, como la Corte Suprema de Justicia, mediante una sentencia de inconstitucionalidad, prohibieron el uso de armas y municiones de guerra por parte de agentes ajenos a la fuerza pública y la formación de grupos paramilitares. A pesar de tales medidas, el Estado permitió el uso de armas y municiones restringidas por parte de empresas de vigilancia y seguridad privadas mediante

---

<sup>40</sup> Ibid. Pág. 29-30.

<sup>41</sup> Ibid, pág. 60-61.

el Decreto 356 de 1994, lo cual coincidió con la organización del aparato paramilitar en las ACCU y las AUC. Ante esta situación y los altos índices de violencia, la Corte Constitucional, por medio de la sentencia C-572 de 1997, declaró inconstitucional la norma de dicho decreto que permitía a las empresas de seguridad el uso de armas y municiones restringidas y la ejecución de técnicas y procedimientos no contemplados por la ley. Actualmente, después de la Ley de Justicia y Paz, que permitió la desmovilización de las AUC, y el AFP con las FARC, los grupos armados paraestatales, denominados como bacrim, siguen golpeando distintas zonas del país, lo que ha llevado al Ministerio de Defensa a ordenar el uso de armamento de guerra en contra de sus estructuras.

#### *La proscripción de grupos paraestatales en algunos sistemas jurídicos foráneos*

Dada la amenaza de surgimiento de ejércitos paraestatales en ciertos contextos, algunos Estados han prohibido en el texto mismo de sus constituciones asociaciones u organizaciones de carácter paramilitar. Por ejemplo, la Constitución española de 1978, promulgada tres años después de la muerte del general Francisco Franco, en el numeral 5 del artículo 22, relativo al derecho de asociación, señala que “[s]e prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar”.

De igual forma, la Ley Fundamental de la República Federal Alemana, promulgada después de la caída del régimen nazi, prohíbe las organizaciones que atenten contra los derechos fundamentales o pongan en riesgo el régimen jurídico del Estado. Así, el numeral 2 del artículo 9 indica que “[e]stán prohibidas las asociaciones cuyos fines o cuya actividad sean contrarios a las leyes penales o que estén dirigidas contra el orden constitucional o contra la idea del entendimiento entre los pueblos”. En la misma línea, el artículo 18 sostiene que “[q]uien para combatir el régimen fundamental de libertad y democracia, abuse de la libertad de expresión de opinión, particularmente de la libertad de prensa (artículo 5, apartado 1), de la libertad de enseñanza (artículo 5, apartado 3), de reunión (artículo 8), de asociación (artículo 9), del secreto de las comunicaciones postales y de las telecomunicaciones (artículo 10), así como del derecho de propiedad (artículo 14) y del de asilo (artículo 16a) pierde estos derechos fundamentales”. A su vez, el numeral 2 del artículo 21 establece que “[l]os partidos que por sus fines o por el comportamiento de sus adherentes tiendan a desvirtuar o eliminar el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales”.

En conclusión, la necesidad de prohibir desde la Constitución el ejercicio paraestatal de la fuerza parte de la historia normativa reciente de nuestro país, que ha permitido la vinculación de la población civil en las tareas de defensa nacional y posibilitado la formación de grupos paramilitares, y de la necesidad de construir una paz estable y duradera que erradique la violencia política del ejercicio democrático. Aún más, la inclusión de este tipo de proscripciones en el texto constitucional no es una novedad en la experiencia comparada, dado que países como España o Alemania, después de haber trasegados por regímenes que violaron los derechos y libertades fundamentales, han integrado dichas medidas con el fin de concretar las garantías ciudadanas del Estado social de derecho.

### 3. Características y efectos simbólicos y normativos del AL 05/17

El AL 05/17, “*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*”, integra un nuevo artículo (22A) a la Constitución Política como una garantía de no repetición y una medida para contribuir a asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado. Particularmente, este nuevo artículo prohíbe la (i) creación, (ii) promoción, (iii) instigación, (iv) organización, (v) instrucción, (vi) apoyo, (vii) tolerancia, (viii) encubrimiento o favorecimiento, (ix) financiación o (x) empleo oficial y/o privado de grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo. Estos grupos incluyen las denominados autodefensas, paramilitares, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas de seguridad con fines ilegales y otras denominaciones equivalentes. Específicamente, la expresión “con fines legales de cualquier tipo”, del primer párrafo de la norma hace referencia no solo a los grupos civiles armados organizados que tengan ese objeto desde su creación, sino también aquellos que tengan esa naturaleza por su accionar. Esto significa que aquellos grupos que sean creados legalmente, pero sus acciones se dirijan a fines ilegales, se encuentran dentro del ámbito normativo. Por último, el nuevo artículo constitucional indica que el legislador regulará los tipos penales relacionados con estas conductas, así como las sanciones disciplinarias y administrativas correspondientes.

Como se extrae de los informes de ponencia para debate en la Cámara de Representantes sobre el AL en mención<sup>42</sup>, así como de las discusiones que las secundaron<sup>43</sup>, esta reforma dispone la prohibición de carácter constitucional de cualquier forma de organización civil que dispute, en todo o en parte, el monopolio de la fuerza y las armas del Estado. En ese sentido, las conductas sancionadas no solo se relacionan a los grupos paramilitares o de autodefensas, sino también a todas aquellas organizaciones armadas ilegales (o con fines ilegales) que hayan irrumpido o irrumpen en la sociedad colombiana y discutan la coacción legítima del Estado. Entre ellas se encuentran: grupos de seguridad con fines ilegales; organizaciones de seguridad que, pese a ver sido creadas legalmente, en sus actividades violan los derechos humanos; y bandas criminales (bacrim) que hayan sido denominadas como sucesoras de las autodefensas.

Ahora bien, el presente acto legislativo abarca dos finalidades: por un lado, una garantía de no repetición y, por otro, una medida tendiente a garantizar el uso legítimo de la fuerza por parte del Estado. La primera busca proscribir del ordenamiento jurídico las organizaciones armadas ilegales o con fines ilegales que atenten contra los derechos de las víctimas y las libertades fundamentales del Estado social de derecho. Esta finalidad, a su vez, comporta una garantía para la participación política, especialmente de aquellos sujetos que han sido blanco de la persecución política y armada de las organizaciones paraestatales: estudiantes, sindicalistas, campesinos y campesinas, defensores de derechos humanos, líderes comunitarios y barriales, líderes indígenas y afrodescendientes, etc. La segunda tiene como fin garantizar el monopolio de las armas en cabeza del Estado, de manera que ninguna organización vulnere el principio de exclusividad de la Fuerza Pública ni dispute la coacción legítima de la fuerza.

---

<sup>42</sup> Ver, Imprenta Nacional de Colombia, Gaceta del Congreso N° 532, 2017, pág. 1-2; Gaceta del Congreso N° 668, 2017, pág. 1.

<sup>43</sup> Ver, Imprenta Nacional de Colombia, Gaceta del Congreso N° 724, 2017; Gaceta del Congreso N° 854 de 2017.

A parte de las mencionadas finalidades, que consideramos legítimas y necesarias para alcanzar una paz estable y duradera, encontramos por lo menos dos razones más que sustentan la prohibición de las conductas relacionadas con el paramilitarismo y los grupos de seguridad e inteligencia con fines ilegales. Estas son: el efecto simbólico de la prohibición y la inviabilidad *per se* de demandas contra el Estado a raíz de dicha prohibición.

Algunas teorías sociológicas del derecho argumentan que las normas jurídicas no solo tienen una función instrumental o funcional, sino que también tienen efectos simbólicos que repercuten en la manera en la cual se concibe el orden social<sup>44</sup>. Mauricio García Villegas, en *La eficacia simbólica del derecho*, señala dos tipos de eficacia simbólica de las normas: (i) eficacia simbólica originaria, que es característica de las normas concebidas para tener efecto simbólico; y (ii) eficacia simbólica derivada, que es característica de las normas que teniendo vocación instrumental, pero que en su aplicación adquieren objetivos no declarados originariamente. En este caso, estamos ante una norma que, más allá de tener una vocación instrumental patente, como es servir de garantía de no repetición y una medida a favor del principio de exclusividad de la Fuerza Pública, está llamada a tener un efecto simbólico desde su origen: movilizar el reconocimiento social del paramilitarismo como una cuestión que atenta contra la esencia misma de la Constitución y, por ende, contra el orden que nos convoca como sociedad.

Esto no es menor asunto ni es una excepción en la Constitución Política. Por el contrario, hay múltiples disposiciones constitucionales que proscriben hechos de suma gravedad que rompen el tejido de una comunidad. Es el caso, por ejemplo, del artículo 12<sup>45</sup> la Constitución de 1991 que prohíbe la desaparición forzada, las torturas, o los actos crueles, inhumanos o degradantes. Con el mismo propósito, el AL 05/2017 prohíbe expresamente el paramilitarismo y los grupos de seguridad con fines ilegales, ya que dicha prohibición constitucional de las conductas relacionadas con el ejercicio paraestatal de la fuerza tiene el poder simbólico de cimentar en la percepción de las personas el paramilitarismo como una cuestión intolerable para la convivencia social.

Además, otros dos efectos simbólicos del AL 05/17 son deslegitimar a los actores armados paraestatales o con fines ilegales y transformar las prácticas políticas del país. Sobre esto vale resaltar que la norma pretende indirectamente encauzar los métodos de hacer política a ritmos pacíficos y abiertos a la confrontación discursiva, lejos del uso de las armas y la guerra. Para un país que lleva más de 60 años de conflicto armado, cambiar la concepción sobre los modos de hacer política, que incluye prohibir el uso de las armas por agentes ajenos al Estado, es un asunto de carácter vital si se quiere construir una sociedad en paz.

Como segunda razón, está la inviabilidad *per se* de demandas contra el Estado a raíz de dicha prohibición. Estas voces que sostienen que esta norma no abarca los grupos guerrilleros, juega a favor de la historia insurgente de las FARC-EP (dado que da a entender la supuesta legalidad de los paramilitares antes del acto legislativo) y permite una cascada de demandas contra el Estado por el reconocimiento implícito que había del

---

<sup>44</sup> Ver, por ejemplo, García Villegas, Mauricio. *La eficacia simbólica del derecho. Sociología política del campo jurídico en América Latina*, 2014.

<sup>45</sup> Art. 12, CP: “Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.

paramilitarismo antes de la prohibición. Nos apartamos de esa tesis, porque esta medida no es una puerta hacia la sanción económica del Estado, sino una garantía de no repetición a favor de las víctimas del conflicto y la sociedad colombiana que han tenido que vivir en carne propia el flagelo del enfrentamiento entre grupos armados.

Asimismo, consideramos que, como se devela de los propósitos<sup>46</sup> y la literalidad de la norma, el acto legislativo busca proscribir cualquier grupo armado paraestatal, independientemente de su naturaleza o vocación, que cuestione la exclusividad de la Fuerza Pública y/o violente los derechos de las víctimas y la sociedad en general. Aún más, esta norma busca, en consonancia con los fines constitucionales que rigen las instituciones del Estado, zanjar también cualquier actuación o conducta de la Fuerza Pública que no responda a la defensa y promoción de los derechos consagrados en la Carta Política, como puede ser la creación de grupos de seguridad o de inteligencia que vulneren los derechos fundamentales de las personas o contribuyan al desarrollo del conflicto armado.

Por otro lado, como lo demuestra la historia constitucional reciente, la proscripción de graves conductas no busca endilgar responsabilidades en contra del Estado. Si este ha sido condenado por delitos graves (como desaparición forzada)<sup>47</sup> no es por su proscripción constitucional, sino por su participación activa o pasiva en su comisión, que ha sido probada con evidencia fáctica sólida en los respectivos casos.

De manera entonces que esta norma, aparte de servir como instrumento de no repetición y medida a favor del principio de exclusividad de la Fuerza Pública, entraña ciertos propósitos simbólicos que, a mediano y a largo plazo, pueden afectar de manera positiva el ejercicio de la política en nuestro país. De un lado, esta norma busca que el paramilitarismo y el ejercicio ilegítimo de la fuerza sean percibidos socialmente como una grave violación al orden social. De otro lado, pretende deslegitimar cualquier actor armado paraestatal y, de esa forma, transformar las prácticas violentas que han mediado el ejercicio de la política. Paralelamente, el AL 05/17 no busca abrir un boquete jurídico que conduzca a la sanción del Estado, sino servir como una garantía de no repetición centrada en las víctimas y de cara a la construcción de una paz estable y duradera.

#### **4. Primer juicio de competencia: constitucionalidad del AL 05/17 a la luz de la competencia que tiene el Congreso de la República para reformar la Constitución a través del procedimiento legislativo especial para la paz y del AFP**

Frente al primer juicio de competencia, relativo a establecer si la presente reforma constitucional sirve para agilizar la implementación del AFP y dar garantía de su cumplimiento, consideramos que su expedición no solo respeta los requisitos ordinarios y especiales de competencia previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016, la Constitución

---

<sup>46</sup> Los propósitos de la norma se constatan en la exposición de motivos como en los debates parlamentarios que rodearon la expedición de la norma.

<sup>47</sup> Ver, Corte IDH, Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014.



Política y la Ley 5 de 1992, sino que a su vez atiende los criterios de finalidad y conexidad frente a lo acordado.

En primer lugar, la expedición del AL 05/17 responde a lo establecido en el artículo 1° del AL 1/16, que consagra la competencia material que tiene el legislador para expedir, vía *fast track*, las normas que persigan “*agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final) y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto*”<sup>48</sup>. Esto es así, ya que el AL 05/17 (i) se expidió dentro del periodo de vigencia del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz; (ii) fue promovido a iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional; y (iii) fue una respuesta al Pacto Político Nacional establecido en el punto 3.4.2 del AFP, el cual indica que “*el Gobierno Nacional se compromete a poner en marcha el proceso legislativo necesario para incorporar a la Constitución la prohibición de la promoción, organización, financiación o empleo oficial y/o privado de estructuras o prácticas paramilitares y a desarrollar las normas necesarias para su aplicación, que incluirán una política de persecución penal, sanciones administrativas y disciplinarias. Además se contemplarán medidas de sometimiento a la justicia. Este pacto buscará la reconciliación nacional y la convivencia pacífica entre colombianos/as*”.

En segundo lugar, la norma expedida satisface el criterio de finalidad frente al AFP. Tanto las garantías de no repetición a favor de las víctimas como las medidas para reforzar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado son elementos que integran, orientan e irradian los distintos puntos del AFP. Como garantía de no repetición, el AL 05/17 busca proscribir el ejercicio paraestatal e ilegítimo de la fuerza, el cual ha jugado un rol protagónico en el desarrollo del conflicto armado interno<sup>49</sup> y, por ende, en el acaecimiento de hechos y circunstancias graves a la luz de los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos. Paralelamente, como medida para reforzar el monopolio legítimo de la fuerza, el acto legislativo busca que el uso de las armas, municiones y explosivos se circunscriba a los fines y márgenes establecidos por la Constitución, las leyes y sus reglamentos, dado que, gracias a una legislación ambigua, una prohibición no explícita y el argumento de autodefensa estos (armas, municiones y explosivos) han sido dirigidos contra la población civil<sup>50</sup>.

En tercer lugar, hay un vínculo explícito entre el AL 05/17 y el AFP, por lo cual se cumple el criterio de conexidad. Como se extrae del punto 3.4.2 del Acuerdo, las partes convinieron, debido a un Pacto Político Nacional, desmembrar, prohibir y sancionar los grupos armados organizados con fines ilegales que, bajo distintas nominaciones y modalidades, han participado en el conflicto armado. A partir de este compromiso, se busca que nunca más se utilicen las armas en el ejercicio político ni se promuevan organizaciones bélicas que quebranten las condiciones de seguridad y convivencia que demanda una sociedad pacífica. Existe entonces una clara conexión entre el AL 05/17 y el AFP.

---

<sup>48</sup> Ver, Art. 1, Acto Legislativo 1 de 2016.

<sup>49</sup> Sobre el ejercicio paraestatal de la fuerza por parte de guerrillas y paramilitares y su relación con el conflicto armado interno, ver: CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA ¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Informe General Grupo de Memoria Histórica. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.

<sup>50</sup> Como lo han documentado distintos estudios y ha sido reconocido por la Corte Constitucional en varias ocasiones, el uso ilegítimo de las armas ha afectado en mayor proporción a sujetos de especial protección constitucional, como pueblos indígenas y afrodescendientes, personas parte de la comunidad LGBTI, mujeres, menores de edad, entre otros.

En consecuencia, es deber de la Corte Constitucional adelantar, como segundo paso del doble juicio de competencia, el juicio de sustitución ‘doblemente ponderado’, el cual debe ser flexible, sensible y abierto al contexto transicional y facilitar las transformaciones propias de la etapa del posacuerdo.

## **5. Segundo juicio de competencia: ‘Juicio de sustitución doblemente ponderado’ al AL 05/17**

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el *juicio de sustitución* es el mecanismo de examen idóneo para determinar si el constituyente derivado ha excedido su poder de reforma constitucional y, en ese sentido, ha sustituido la Carta Política o algunos de sus ejes axiales<sup>51</sup>. Con todo, el juicio de sustitución no es un concepto completo, acabado o definitivo que permita distinguir el conjunto de reglas que lo caracterizan. En su lugar, la Corte se ha limitado a establecer, en sede de control abstracto de constitucionalidad, ciertos parámetros acerca de los límites competenciales al poder de reforma constitucional. Es así como la Corte ha concluido que se trata de un tipo de control inductivo que exige al juez constitucional analizar, en cada caso, si el principio estructural fue sustituido, teniendo en cuenta, en cualquier circunstancia, el precedente en torno a la definición del pilar constitucional<sup>52</sup>.

Para llevar a cabo el juicio de sustitución, la Corte Constitucional se ha valido del silogismo como método de razonamiento<sup>53</sup>. De este modo, la premisa mayor equivale al pilar o al elemento básico, axial, estructural y definitorio de la Constitución, el cual se halla disperso en toda la Carta y forma parte esencial de su sentido jurídico-político; este, además, obra como parámetro de control de constitucionalidad. Por su parte, la premisa menor consiste en la enmienda constitucional y su sentido y alcance de cara a la premisa mayor. Finalmente, la conclusión o síntesis se halla a partir de la ponderación entre el pilar fundamental, premisa mayor, y la enmienda constitucional y su alcance, premisa menor.

Con todo, si como conclusión se encuentra que las premisas son opuestas o integralmente diferentes y, por ende, resulta afectado el pilar referido como premisa mayor, es deber de la Corte ponderar el resultado con el pilar fundamental *búsqueda de la paz*, lo que podría llevar a aceptar la afectación intensa de un pilar constitucional como una vía hacia la consecución de la paz. Teniendo en cuenta el actual momento transicional que afronta el país, esta doble ponderación resulta incluso imperativa.

---

<sup>51</sup> Como lo define la Corte Constitucional en la sentencia C-020 de 2018: “El juicio de sustitución entonces, tal como lo señaló en la sentencia C-332 de 2017, con fundamento en la jurisprudencia constitucional contenida en las providencias C-1040 de 2005, C-293 de 2007 y C-094 de 2017, tiene por objeto, “verificar si el órgano de producción normativa se excedió en sus competencia al suprimir o sustituir un eje esencial o elemento estructural o identitario de la Carta Política”. En todo caso, las reformas constitucionales que se adoptan en escenarios de justicia transicional, a pesar de que puedan limitar principios esenciales de la Constitución, no puede considerarse que la sustituyen cuando los mecanismos que aquellas (las reformas) contemplan sean indispensables para alcanzar los objetos de esta (la justicia transicional)”.

<sup>52</sup> Ver, Corte Constitucional, Sentencia C-577 de 2014, M.P. (e) Martha Victoria Sánchez Méndez.

<sup>53</sup> De conformidad con las reglas de la lógica, el silogismo se compone de una premisa mayor, una premisa menor y una conclusión. Así, la premisa mayor opera como propensión general; la premisa menor como proposición específica; y la conclusión como resultado derivado de la relación entre ambas.

En este caso, encontramos que esta norma que prohíbe el paramilitarismo no afecta ningún pilar constitucional, sino que, por el contrario, desarrolla los elementos esenciales del Estado social y democrático de derecho, que supone el monopolio del ejercicio de la violencia en el Estado, o principio de exclusividad de la Fuerza Pública. Precisamente lo que busca esta reforma es evitar la privatización de la función de la seguridad nacional.

Ahora bien, en gracia de discusión, podría decirse que esta reforma podría impactar el pilar *compromiso del Estado Social y Democrático de Derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas*<sup>54</sup>, en la medida en que priva a las personas de la posibilidad de defenderse de la agresión de grupos armados. Pero, en realidad, no es así. La reforma constitucional contenida en AL 05/17, justamente, pretende garantizar los derechos de quienes han sido afectados por el conflicto armado, la participación política de amplios sectores de la sociedad, las libertades fundamentales del Estado social de derecho y el principio de exclusividad de la Fuerza Pública. Para ilustración de la Corte, a continuación, distinguiremos los elementos que, en nuestro criterio, componen el juicio de sustitución.

### **5.1.1. Premisa mayor**

La premisa mayor, como mencionamos anteriormente, la compone el pilar *compromiso del Estado Social y Democrático de Derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas*. Este pilar se desprende tanto de la Carta de 1991 como de diversos documentos y tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad. El preámbulo señala el fin estatal de fortalecer y asegurar a los miembros de la Nación la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz. Asimismo, el artículo 1° indica que Colombia es un Estado Social de Derecho, fórmula que funda el compromiso estatal de respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales y la dignidad humana. El artículo 2° también consagra, como fin esencial del Estado, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; de ahí que las autoridades del Estado estén instituidas para proteger la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades de todas las personas residentes en Colombia. Igualmente, el artículo 5 señala la primacía de los derechos inalienables de las personas. Finalmente, la Constitución contempla un amplio abanico de disposiciones que buscan garantizar los derechos humanos, entre las cuales se destacan los artículos 12, 29, 86, 87, 88, 93, 215-2, 228, 229 y 241-1.

Paralelamente, los tratados y las convenciones internacionales, que hacen parte del bloque de constitucionalidad, reconocen también el deber del Estado de garantizar y salvaguardar los derechos de la sociedad y las víctimas. Así se encuentra consagrado en los artículos 1.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2.1 y 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 17 y 53 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; 14 de la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas; y 2, 4, 6 y 12 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Humanos o Degradantes.

---

<sup>54</sup> El cual fue reconocido por las sentencias C-579/13 y C-577/14. Este pilar fue reiterado en el comunicado No. 14, mediante el cual informó la exequibilidad del Acto Legislativo 03 de 2017.

Según la sentencia C-579 de 2013<sup>55</sup>, en virtud de este elemento axial de la Constitución, el Estado tiene la obligación de asegurar el goce efectivo de los derechos, incluyendo los de la sociedad y los de las víctimas, como uno de los compromisos principales del Estado Social y Democrático de Derecho<sup>56</sup>. Esta responsabilidad, sostuvo el juez constitucional, parte del reconocimiento de los pronunciamientos de los organismos internacionales de derechos humanos, la jurisprudencia constitucional y la doctrina, las cuales concluyen que un Estado realiza plenamente los derechos humanos cuando cumple con la obligación conjunta de respetarlos, protegerlos y garantizarlos. Por ello, recordó que de la obligación de garantizar el goce efectivo de derechos humanos se derivan los deberes de prevenir su vulneración (no repetición); crear mecanismos idóneos y eficaces para la protección de los derechos en casos de amenaza o vulneración (tutela efectiva); reparar las violaciones y esclarecer los hechos (reparación y verdad); e investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario (justicia).

Posteriormente, en la sentencia C-839 de 2013<sup>57</sup>, la Corte resaltó que los derechos de las víctimas constituyen un pilar fundamental de la Constitución Política, los cuales han sido objeto de un consistente desarrollo desde la sentencia C-228 de 2002<sup>58</sup> a la luz de la normativa constitucional y de los avances del derecho internacional de los derechos humanos. Asimismo, sostuvo que dicha Corporación ha correlacionado los derechos de las víctimas con el derecho a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, y ha definido tanto su naturaleza, como su alcance y reglas jurídicas.

Dichas apreciaciones han sido expuestas asimismo en las sentencias C-577 de 2014<sup>59</sup> y la reciente C-084 de 2016. En la primera, la Corte recuerda que, en virtud del pilar fundamental de la Constitución *compromiso del Estado social y democrático de derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas*, el Estado tiene el deber de investigar, perseguir y sancionar el terrorismo y otras conductas que afectan de manera grave los derechos. En la segunda, la Corte sostiene que un eje definitorio de la Constitución es el *deber de respetar, garantizar y proteger los derechos humanos*, lo cual incluye el deber de investigar y juzgar de manera seria e imparcial las graves violaciones a los Derechos Humanos y las infracciones graves al Derecho Internacional Humanitario. De lo anterior, deduce el juez constitucional, el “*compromiso*

---

<sup>55</sup> En dicha providencia, la Corte declaró la exequibilidad del inciso cuarto del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2012, y sostuvo que los mecanismos penales excepcionales de justicia transicional aplicables a miembros de grupos armados parte del conflicto interno, encaminados a facilitar la terminación del conflicto y lograr la paz, no sustitúan la Constitución en su pilar fundamental y definitorio consistente “*en el compromiso del Estado Social y democrático de derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas*”.

<sup>56</sup> Ver, Corte Constitucional, Sentencia 579 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>57</sup> En esta sentencia, la Corte Constitucional declaró exequible el inciso primero del artículo 101 de la Ley 906 de 2016, “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal*” al considerar que la víctima también puede solicitar la suspensión del poder dispositivo de los bienes sujetos a registro cuando existan motivos fundados para inferir que el título de propiedad fue obtenido fraudulentamente.

<sup>58</sup> En dicha providencia, la Corte Constitucional precisó el alcance constitucional de los derechos de las víctimas en el proceso penal y resolvió declarar exequible los incisos primero, segundo y tercero del artículo 137 de la Ley 600, salvo la expresión “en forma prevalente y desplazar la constituida por las entidades mencionadas” contenida en el inciso segundo, que se declaró inexecutable; asimismo, declaró exequible el artículo 30 y 47 de la Ley 600 de 2000, salvo la expresión “a partir de la resolución de apertura de instrucción” del artículo 47, que se declaró inexecutable.

<sup>59</sup> En dicha sentencia la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1° (parcial) y el artículo 3° del Acto Legislativo 1 de 2012, “*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*”, y declaró exequible el artículo 3° y se refirió a la cosa juzgada que recaía sobre el inciso 4° del artículo 1° de dicho Acto Legislativo.

*esencial de las autoridades por asegurar a los integrantes de la Nación un conjunto de derechos y libertades básicas y esenciales*<sup>60</sup>.

Lo anterior retrata entonces el pilar que obra como premisa mayor en este caso: *compromiso del Estado Social y Democrático de Derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas*. Este elemento axial, además de estar consagrado en distintos artículos de la Carta, ha sido objeto de mención y desarrollo por parte de la Corte Constitucional, quien al mismo tiempo ha integrado como derechos de las víctimas el derecho a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. La salvaguarda de estos derechos exige, por parte de un Estado Social y Democrático de Derecho proscribir las conductas que atenten contra los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

### **5.1.2. Premisa menor**

Tal como se describió en el punto 3 del presente texto, el AL 05/17 tiene como finalidades principales (i) servir como garantía de no repetición y (ii) asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y el uso de las armas por parte del Estado. Para definir el alcance de la reforma constitucional en cuestión, resulta preciso establecer cómo la Corte Constitucional ha concebido dichas finalidades, de modo que se puede definir las características del nuevo artículo 22A superior.

#### **5.1.2.1. Garantía de no repetición**

Las garantías de no repetición se asocian con los derechos de las víctimas a una reparación integral<sup>61</sup> en el marco de la justicia restaurativa y en procesos de justicia transicional. Como lo ha reconocido la Corte Constitucional con base en la normativa internacional de los derechos humanos<sup>62</sup>, las cuatro principales formas de reparación integral son: la restitución, la indemnización, la rehabilitación y la satisfacción y garantía de no repetición, las cuales son complementarias entre sí y están dirigidas a lograr una reparación adecuada. La reparación integral de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos tiene una

---

<sup>60</sup> Ver, Corte Constitucional, Sentencia C-084 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>61</sup> Como destaca la Corte Constitucional en la sentencia C-579 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, sobre el derecho a la reparación integral de las víctimas: “*En efecto, como lo ha dicho en múltiples oportunidades esta Corporación, el derecho constitucional a la reparación integral de las víctimas no sólo tiene fundamento expreso en los artículos 1º, 2º y 250 de la Constitución, sino también en varias normas del derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad y, por consiguiente, resultan vinculantes en nuestro ordenamiento jurídico. Así, entonces, dijo la Corte, que la petición de reparación del daño causado surge: i) del concepto mismo de dignidad humana que busca restablecer a las víctimas las condiciones anteriores al hecho ilícito (artículo 1º superior), ii) del deber de las autoridades públicas de proteger la vida, honra y bienes de los residentes y de garantizar la plena efectividad de sus derechos (artículo 2º de la Carta Política), iii) del principio de participación e intervención en las decisiones que los afectan (artículo 2º de la Constitución), iv) de la consagración expresa del deber estatal de protección, asistencia, reparación integral y restablecimiento de los derechos de las víctimas (artículo 250, numerales 6º y 7º, idem) y, v) del derecho de acceso a los tribunales para hacer valer los derechos, mediante los recursos ágiles y efectivos (artículos 229 de la Constitución, 18 de la Declaración Americana de Derechos del Hombre, 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*”.

<sup>62</sup> Ver, Corte Constitucional, Sentencia C-979 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

dimensión individual<sup>63</sup> y una colectiva<sup>64</sup>. Con todo, en ambas facetas implica “*todas las acciones dirigidas a impedir que vuelvan a realizarse conductas con las cuales se afectaron los derechos de las víctimas, las cuales deben ser adecuadas a la naturaleza y magnitud de la ofensa*”<sup>65</sup>.

La Corte Constitucional ha sostenido que la garantía de no repetición está directamente anudada con la obligación del Estado de prevenir las graves violaciones de los Derechos Humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, la cual comprende la adopción de medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos y la sanción de las conductas que vayan en su contra<sup>66</sup>. En este sentido, la Corte, en múltiples sentencias<sup>67</sup>, ha recurrido al *Conjunto de Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad* (también denominados *Principios de Joinet*) y a los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones* para encuadrar los derechos que le asisten a las víctimas a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario, la jurisprudencia de los tribunales internacionales, la costumbre internacional, las experiencias vividas en distintas sociedades y los principios de derecho referentes a la obligación de los Estados de administrar justicia conforme al Derecho Internacional.

Tanto los Principios internacionales sobre la lucha contra la impunidad como los Principios internacionales sobre el derecho de las víctimas a obtener reparaciones reconocen que las garantías de no repetición abarcan medidas de distinto índole y orden con el fin de evitar graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario. Estos principios hacen parte integral de las normas de derecho internacional que debe observar Colombia por mandato explícito del artículo 9 de la Carta y son pautas con fuerza suprallegal, de conformidad con el parágrafo segundo del artículo 93 de la Constitución<sup>68</sup>.

Frente al derecho a garantizar que no se repitan las violaciones, los mencionados instrumentos establecen que el Estado debe emprender “*reformas institucionales y otras medidas necesarias para asegurar el respeto del imperio de la ley, promover y mantener una cultura de respeto de los derechos humanos, y restaurar o establecer la confianza pública en las instituciones gubernamentales*”, las cuales deben promover, entre otros objetivos, *el control civil de las fuerzas militares y de seguridad y de los servicios de inteligencias y el desmantelamiento de las fuerzas armadas paraestatales*<sup>69</sup>. De allí que el

---

<sup>63</sup> La dimensión individual del derecho a la reparación integral incluye medidas tales como: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantía de no repetición. Ver, Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>64</sup> En su dimensión colectiva, la reparación integral se obtiene también a través de medidas de satisfacción, de carácter simbólico o de acciones que se proyecten a la comunidad. Ver, *ibid*.

<sup>65</sup> Ver, Corte Constitucional, Sentencia C-979 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>66</sup> Ver, Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 2013, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>67</sup> Ver, Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2006, MM. PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>68</sup> Ver, Comisión Colombiana de Juristas, *Principios Internacionales sobre impunidad y reparaciones*, 2007, pág. 21-26.

<sup>69</sup> Ver, ONU, *Doc. E/CN.4/2005/102/Add. 1 8 de Febrero de 2005*, Garantías de no repetición de las violaciones, Principio 35 (Principios generales).

principio actualizado 37 de Joinet establezca que “[l]os grupos armados paraestatales o no oficiales serán desmovilizados y desmantelados // Su posición en las instituciones del Estado o sus vínculos con ellas, incluidas en particular las fuerzas armadas, la policía, las fuerzas de inteligencia y de seguridad, debe investigarse a fondo y publicarse la información así adquirida”.

De igual forma, con el fin de prevenir la violación de los derechos de las víctimas, las garantías de no repetición han de incluir: el ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad; el fortalecimiento de la independencia del poder judicial; la protección de los profesionales del derecho, la salud y la asistencia sanitaria, la información y otros sectores conexos, así como de los defensores de los derechos humanos; así como la revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y a las violaciones graves del derecho humanitario o las permitan<sup>70</sup>.

En suma, en el ámbito internacional y nacional se ha reconocido que entre los derechos en cabeza de las víctimas están las garantías de no repetición. Estos han sido recalcados por la Corte Constitucional en distintas providencias, para las cuales ha recurrido a los Principios de Joinet y los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Las garantías de no repetición abarcan, entre otras medidas de carácter jurídico, político y/o cultural, reformas normativas que tengan como fin desmovilizar y desmantelar organizaciones armadas paraestatales o no oficiales y sus relaciones con las esferas del poder público.

Ahora bien, en vista de lo anterior, se colige que la garantía de no repetición que establece el AL 05/17 se caracteriza por los siguientes elementos: (i) es una medida de reparación integral de carácter jurídico; (ii) tiene como propósito proscribir las organizaciones civiles armadas y los grupos de seguridad que, desde su génesis o conforme a sus propósitos, atentan contra los derechos fundamentales y, especialmente, contra los derechos de las víctimas; (iii) pretende, con el ánimo de salvaguardar los derechos de las víctimas, reestablecer la confianza en las instituciones armadas del Estado; y (iv) busca reforzar el control civil y judicial sobre las fuerzas armadas y de seguridad.

### **5.1.2.2. Monopolio legítimo de la fuerza**

El uso legítimo de la fuerza y las armas por parte del Estado, que en ocasiones ha sido definido por la Corte Constitucional como “*la defensa del monopolio de la coacción legítima en el Estado*”<sup>71</sup>, se deriva del principio de exclusividad de la Fuerza Pública, el cual tiene como fin la protección de las garantías constitucionales, entre ellas, el derecho a la paz y a la convivencia pacífica. Analizado integralmente, este principio tiene dos aristas:

---

<sup>70</sup> Ver, ONU, Resolución A/RES/60/147 21 de marzo de 2006, XI Reparación de los daños sufridos, Principio 23.

<sup>71</sup> Ver, Corte Constitucional, Sentencia C-404 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis. En esta sentencia la Corte estima que a partir de las disposiciones contenidas en los artículos 216, 217, 218 y 223 superiores se deriva el principio de *exclusividad de la fuerza pública*.

el control, la gestión y la supervisión por parte del Estado sobre la tenencia y el porte de armas con miras a salvaguardar los derechos de los ciudadanos; y el monopolio del Estado, en sentido estricto, sobre las armas y municiones en dirección a garantizar la exclusividad de la fuerza pública.

Con respecto a la primera arista, desde sus primeras sentencias la Corte Constitucional resolvió que el monopolio del Estado sobre las armas es una condición de la paz social, la cual, conforme al artículo 22 superior, es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento<sup>72</sup>. Así, en la C-077 de 1993, la Corte sostuvo que: “[l]a prohibición de poseer y portar los elementos bélicos enumerados en el artículo 223 de la Constitución Política, que se extiende a todos los miembros de la comunidad, se explica por la necesidad de observar en la vida civil y en su necesaria práctica comunicativa un comportamiento pacífico (CP arts. 95-6 y 22). Este deber tiene múltiples manifestaciones positivas y negativas. Entre ellas basta mencionar la de abstenerse de circular con armas, hacerse justicia por los propios medios y la de colocar a quienes no portan armas en condiciones de debilidad manifiesta (CP art. 13)”. Dos años después, en la C-296 de 1995<sup>73</sup>, el juez constitucional reiteró que el control de las armas y municiones tiene una relación íntima con la protección de los derechos y las libertades constitucional, especialmente, la vida y la integridad personal. Desde esta perspectiva, el principio de exclusividad de la Fuerza Pública, del cual se deriva la facultad de las autoridades competentes para prohibir, restringir o limitar el uso y porte de armas, persigue evitar que los particulares y los grupos al margen de la ley se armen y hagan justicia por su propia cuenta, lo cual vulnera los derechos constitucionales a la paz y a la igualdad, y altera las condiciones pacíficas de convivencia en un Estado democrático.

Con respecto a la segunda arista, el principio de exclusividad de la Fuerza Pública busca que, en sentido estricto, el Estado sea quien tenga el control sobre las armas. Es decir, ningún otro cuerpo dispute o usurpe el monopolio que tiene sobre ellas. Por ello, la Corte Constitucional declaró que “[e]l único que originaria e incondicionalmente puede poseer y portar armas es el Estado a través de la fuerza pública (CP art. 216) y los miembros de los organismos y cuerpos oficiales de seguridad (CP art. 223) y su uso se circunscribe a los precisos fines y propósitos enunciados en la Constitución y la Ley. Cualquier otra posesión y uso se deriva del permiso estatal”<sup>74</sup>.

Sobre las armas de guerra, en la sentencia C-296 de 1995, la Corte Constitucional sostuvo que “se concentran en ciertos cuerpos especializados del Estado a los cuales les corresponde la tarea de proteger las instituciones constitucionales y mantener la soberanía nacional. Esta labor es inherente al Estado y no puede ser delegada a personas o entre particulares”. Por ende, “[t]rasladar armas de guerra a un sector de la población es tanto como renunciar a uno de los sustentos de poder efectivo y se confunde con la cesión de una parte de la soberanía nacional (...) En consecuencia, no podrán existir en Colombia civiles provistos de armas de guerra, que sirven justamente a los fines arriba descritos, pues con ello se viola el principio de la exclusividad consagrado en los artículos 216, 217 y 218 de

---

<sup>72</sup> Ver, entre otras, Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; Sentencia, C-179 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz; Sentencia C-031 de 1995, M. P. Hernando Herrera Vergara.

<sup>73</sup> M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>74</sup> Ver, Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



la Carta”<sup>75</sup>. Asimismo, en la sentencia C-038 de 1995<sup>76</sup>, la Corte Constitucional concluyó que “admitir que un particular o un grupo de particulares posean y porten armas de guerra equivale a crear un nuevo cuerpo de fuerza pública, con lo cual se viola el principio de exclusividad de la fuerza pública consagrado por el artículo 216 de la Carta”. A la misma conclusión llega la Corte en la sentencia C-404 de 2003, la cual indica que, “de acuerdo con el principio aludido [exclusividad de la fuerza pública] no puede haber en Colombia, amparados legalmente, organismos armados no oficiales o de carácter privado que actúen en forma paralela para cumplir las funciones que la Constitución asigna exclusivamente a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional, lo que pugna con el Estado de Derecho”<sup>77</sup>. En efecto, el problema del control y monopolio de las armas no es un asunto marginal en el derecho constitucional, sino que tiene que ver con la noción misma de Estado y con las características, funciones y fuerza del derecho en este<sup>78</sup>.

Definido el monopolio legítimo de la fuerza, el AL 05/17 se caracteriza por tener como propósito impedir que particulares actúen de forma paralela a los cuerpos armados del Estado y, de esa manera, quebranten el principio de exclusividad de la Fuerza Pública. Igualmente, la reforma constitucional busca indirectamente reforzar la facultad constitucional que les asiste a las autoridades del Gobierno de regular, limitar y restringir el uso y porte de armas (especialmente de guerra), la cual tiene como fin impedir que los particulares ejerzan la justicia por sus propias manos, alteren las sanas condiciones de convivencia y trastocan las vías democráticas y pacíficas de resolución de conflictos.

### 5.1.3. Síntesis

En este caso, la premisa mayor, *compromiso del Estado Social y Democrático de Derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas* no solo pretende que el Estado investigue, persiga y sancione las violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, sino que también tiene por proteger a la población de violaciones de sus derechos por otros actores en el nivel nacional. La protección de los derechos de las víctimas cobra especial relevancia en el actual proceso transicional que afronta el país, dado que, como nace del espíritu de la Constitución de 1991 y de la esencia del acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC-EP, se busca la no repetición de hechos victimizantes y circunstancias que amenacen o violen el derecho a la paz, como justamente es el enfrentamiento entre actores armados.

Las garantías de no repetición son indispensables para la construcción de una paz estable, dado que están encaminadas a evitar las causas y circunstancias que dieron paso a la violación masiva de derechos humanos. Por ejemplo, la promulgación de normas que tengan como fin sancionar delitos o conductas que se asocien al conflicto armado. Estos mecanismos permiten, igualmente, fortalecer la legitimidad del aparato estatal y prevenir

---

<sup>75</sup> Ver, Corte Constitucional, Sentencia C-296 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>76</sup> M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>77</sup> M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>78</sup> Ibid.

acciones en contravía a los fines del Estado, como la instrucción en DDHH y DIH a las fuerzas armadas o el desmantelamiento de organismo de seguridad con fines ilegales.

Teniendo en cuenta lo anterior, consideramos que el contenido y al alcance del artículo 1° del AL 05/17 no sustituye ni altera el pilar *compromiso del Estado Social y Democrático de Derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas*. Esa reforma tampoco le impide al Estado proteger a su población de posibles ataques de otros actores en el nivel nacional, dado que no lo priva del monopolio del uso de la fuerza, sino que lo afianza, lo cual refuerza este pilar en lugar de sustituirlo.

En primera instancia, porque el AL 05/17 pretende dar cumplimiento al deber del Estado de garantizar y salvaguardar los derechos de las víctimas y la sociedad en general, especialmente la garantía de no repetición. Particularmente, la reforma pretende sancionar como inconstitucional a los grupos civiles armados organizados y a los grupos de seguridad oficiales con fines ilegales que han participado o contribuido al desarrollo del conflicto armado. Estas organizaciones han sido declaradas por los tribunales nacionales de justicia como autores de violaciones graves a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución. A raíz de esos hechos, el Estado ha sido condenado por tribunales internacionales de justicia por la acción u omisión de agentes oficiales en la comisión de graves infracciones al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacionales humanitario<sup>79</sup>. De manera que la prohibición de estas organizaciones a nivel constitucional concuerda con el elemento axial *compromiso del Estado Social y Democrático de Derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas*, y responde al deber superior, reconocido por la Corte Constitucional y los instrumentos internacionales de derechos humanos, de proscribir las conductas relacionadas con la comisión de graves infracciones a los DDHH y al DIH y de evitar el surgimiento, desarrollo y consolidación de fuerzas paraestatales que amenacen o vulneren los derechos de las víctimas y de la sociedad.

En segunda instancia, la reforma constitucional pretende evitar el resurgimiento de actores que perpetúen el conflicto armado y la violación de derechos humanos, lo que contribuye a garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales. De esta manera, el AL 05/17 busca fortalecer el principio de exclusividad de la Fuerza Pública, dado que mantiene en la órbita del Estado el control y manejo de las armas, especialmente las de guerra, evitando el ejercicio de la justicia por propias manos y la alteración de las condiciones pacíficas de convivencia. Así pues, la reforma constitucional no limita el accionar del Estado para la defensa de los derechos de la sociedad cuando sean amenazados o atacados por actores armados internos, sino que refuerza esa facultad estatal.

No obstante, si la Corte considera que los argumentos no son suficientes para sostener la constitucionalidad del AL 05/17 y se altera de manera intensa algún pilar constitucional, debe proceder a ponderar dicha alteración con el pilar constitucional *búsqueda de la paz*, como es lo prudente en los casos en que se estudia la constitucionalidad de una reforma que busca implementar el AFP.

---

<sup>79</sup> Ver, por ejemplo, Corte IDH, Caso Yarce y otras vs. Colombia. Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana sobre Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2016.

Hace más de dos décadas este elemento axial fue retratado por la Corte Constitucional de la siguiente manera: “*La Constitución de 1991 fue concebida, en gran medida, como un tratado de paz entre los colombianos, con el fin de superar las tradiciones de violencia y construir una convivencia pacífica y pluralista*”<sup>80</sup>. El pilar *búsqueda de la paz*, que a su vez es derecho y deber constitucional, ha permitido implementar instrumentos de justicia transicional para evitar situaciones de impunidad y alcanzar una convivencia pacífica, estable y duradera, como los mecanismos de selección y priorización de los delitos<sup>81</sup>.

Recientemente, en un caso que puso en ponderación el pilar rigidez constitucional frente a la búsqueda de la paz, la Corte sostuvo que: “[I]a *resistencia al cambio que detentan las normas constitucionales es ciertamente superior a la de las leyes, pero el grado de superioridad es un aspecto susceptible de adaptación transicional. (...) En contextos de transición de un conflicto armado hacia su terminación, la garantía de ‘integridad’ del orden constitucional que esta Corte debe guardar (CP art. 241), implica examinar el principio de resistencia constitucional con una dosis de adaptabilidad que asegure la conservación de sus compromisos*”<sup>82</sup>. De modo que la búsqueda de la paz es un pilar que llena de sentido la esencia de la Constitución Política, sirve para alcanzar los fines que motivaron su promulgación, especialmente el cese de la violencia armada, y permite adaptar otros pilares constitucionales a los procesos transicionales siempre que se mantenga la unidad normativa de la Carta<sup>83</sup>.

Atendiendo a estas consideraciones, la afectación hipotética de algún pilar constitucional por el AL 05/17 estaría justificada con el ánimo de alcanzar la paz. Esto se explica por varias razones. En primer lugar, es una medida que se deriva de los mecanismos de justicia restaurativa tendientes a garantizar el éxito de los procesos transicionales, como lo ha reconocido la Corte Constitucional en más de una ocasión. En segundo lugar, la proscripción constitucional de los grupos armados con fines ilegales es una medida que busca poner fin al ejercicio violento de la política en el país, lo que incluso motivó la promulgación de la Constitución de 1991 y el actual proceso de paz. Tercero, la prohibición de dichos cuerpos armados es uno de los tantos pasos necesarios en la defensa de los derechos de las víctimas, especialmente frente las garantías repetición. Cuarto, no altera de forma alguna los elementos esenciales de la Constitución; por el contrario, como se sostuvo en párrafos anteriores, responde a los fines constitucionales establecidos en el Carta y desarrollados por la Corte Constitucional. Por último, en caso de colisión entre principios, el choque sería débil y no desfiguraría ningún deber constitucional o convencional del Estado con respecto a la sociedad y a las víctimas.

## **6. Solicitud**

Por los distintos argumentos expuestos, de manera respetuosa, le solicitamos a la Corte Constitucional que declare EXEQUIBLE el Acto Legislativo 5/17, pues constituye una garantía de no repetición a favor de las víctimas del conflicto armado interno, refuerza el

---

<sup>80</sup> Ver, Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>81</sup> Ver, Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>82</sup> Ver, Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>83</sup> Ver, Corte Constitucional, Sentencia T-425 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

principio de exclusividad de la Fuerza Pública, responde a los fines y a los puntos del AFP, y respeta la competencia material del Congreso en los términos del Acto Legislativo 1 de 2016. Por último, consideramos que la interpretación razonable de la expresión “*con fines legales de cualquier tipo*”, del primer párrafo de la norma, es aquella que entiende que los fines ilegales se analizarán no solo en el objeto de creación de los grupos civiles armados organizados, sino también en su accionar, por lo que aquellos grupos que sean creados legalmente, pero sus acciones se dirijan a fines ilegales, se encuentran dentro del ámbito normativo.

César Rodríguez Garavito  
C.C. 79.555.322

Rodrigo Uprimny Yepes  
C.C. 79.146.539

Mauricio Albarracín  
C.C. 91.514.122

Diana Isabel Güiza Gómez  
C.C. 1.110.497.770

Jesús David Medina Carreño  
C.C. 1.018.462.935