



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Plena

SENTENCIA C-525 de 2023

Referencia: Expediente D-15.099

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 2272 de 2022, “[p]or medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: José Jaime Uscátegui Pastrana.

Magistrados sustanciadores:
Natalia Ángel Cabo
Antonio José Lizarazo Ocampo

Bogotá D.C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil veintitrés (2023).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, con fundamento en el artículo 241.4 de la Constitución y cumplidos los trámites previstos en el Decreto Ley 2067 de 1991¹, profiere la siguiente:

¹ En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, el ciudadano José Jaime Uscátegui Pastrana demandó la Ley 2272 de 2022. Mediante autos del 16 de febrero y 10 de marzo de 2023, el magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo ordenó la práctica de pruebas, las cuales fueron recibidas por la Secretaría General de la corporación y remitidas al despacho del magistrado ponente, según consta en los informes respectivos¹; y se ordenó continuar con el trámite. En sesión celebrada el 2 de agosto de 2023 la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió emitir una ponencia conjunta del expediente D-150991 y los expedientes D-15104 y D-151102. Mediante Auto 1851 del 10 de agosto de 2023 la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió convocar formalmente a una audiencia

SENTENCIA.

Esta decisión se adopta con ocasión de la demanda presentada, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 40.6 de la Constitución, por el ciudadano José Jaime Uscátegui Pastrana contra la Ley 2272 de 2022.

Síntesis de la decisión

La Corte Constitucional conoció una demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 2272 de 2022, “[p]or medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones”. El demandante, por una parte, formuló dos cargos por vicios de procedimiento en contra de la totalidad de la ley, consistentes en: (i) la aprobación de dicha normatividad sin previo concepto por parte del Consejo Superior de Política Criminal y (ii) la omisión de la mesa directiva de la plenaria de la Cámara de Representantes en dar trámite a una proposición suspensiva, a fin de que no se discutiera el informe de conciliación hasta tanto no se recibiera el mencionado concepto del Consejo Superior de Política Criminal. Por otra parte, el accionante también acusó al artículo 5° de la Ley 2272 por violación (iii) del principio de separación de poderes y (iv) del derecho de las víctimas a un recurso judicial efectivo.

Tras considerar que los cargos satisfacían las exigencias sustanciales de aptitud, la Sala procedió con el análisis de los vicios de procedimiento, y constató que no se configuró ninguno de los que fueron plantados por el demandante. En primer lugar, la Sala constató que, aunque es obligación contar con el concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal, este no es requisito constitucional ni orgánico ni de validez de la ley. En segundo lugar, la Sala descartó el segundo cargo por vicio de procedimiento porque el documento presentado por el demandante a la mesa directiva de la Cámara, el 2 de noviembre de 2022, no podía tenerse como una proposición suspensiva que ameritara ser sometida a consideración de la plenaria.

En cuanto a los cargos contra el artículo 5° de la Ley 2272, la Corte encontró que, aunque la Constitución permite que el Gobierno nacional inicie acercamientos y conversaciones con estructuras armadas organizadas de

pública en el marco de los procesos de constitucionalidad en los expedientes D-15099 y D-15104 y D- 15110 AC, para el 22 de agosto del presente año, de 8:00 a 17:00 hrs., en la Sala de Audiencias de la Corte Suprema de Justicia ubicada en el Palacio de Justicia de la ciudad de Bogotá. En procura de contar con la información suficiente para lograr un mejor proveer, el magistrado sustanciador, mediante autos del 16 de febrero de 2023 y de 10 de marzo de 2023, solicitó diferentes elementos probatorios con fundamento en el artículo 10 del Decreto 2067 de 1991. En respuesta, (i) el 28 de febrero de 2023, se recibió oficio SLE-CS-098-CV19-2023 del 24 de febrero de 2023, suscrito por el doctor Gregorio Eljach Pacheco, en el que se anexó copia de las Gacetas del Congreso 1261/22; 1361/22 y 1186/22 y 1360/22. Posteriormente, (ii) el 16 de marzo de 2023, se recibió oficio SG.2-0224/2023 del 1 de marzo de 2023, suscrito por el doctor Jaime Luis Lacouture Peñaloza, secretario general de la Cámara de Representantes, en el que anexó copia de las Gacetas del Congreso 1041/22; 1192/22; 1264/22; 1281/22 y 1207/22. Por último (iii) el 27 de marzo de 2023, se recibió oficio SG.2-0323/2023 del 17 de marzo de 2023, suscrito por el doctor Jaime Luis Lacouture Peñaloza, secretario general de la Cámara de Representantes “allegando la información faltante en relación con el trámite en Cámara de Representantes”, y en el que se anexó copia de la Gaceta del Congreso 175/23.

crimen de alto impacto para procurar su sometimiento a la justicia, esa función, y las autorizaciones que la norma acusada otorga al Gobierno para tales efectos, deben enmarcarse dentro de los límites que impone la Carta Política. Así, respecto del tercer cargo, la Corte concluyó que algunas de las medidas contenidas en la norma cuestionada, relacionadas con la definición de los términos del sometimiento a la justicia, la suspensión de órdenes de captura, las garantías de seguridad, la creación de zonas de ubicación temporal y la excarcelación de voceros de organizaciones sociales y humanitarias, resultaban contrarias al principio de separación de poderes, razón por la cual fueron condicionadas o declaradas inexecutable, en los términos precisos indicados en la parte resolutive de esta sentencia.

Por otro lado, y en relación con el cuarto cargo, la Corte también determinó que la norma que permitía la excarcelación de personas designadas como voceros limitaba el derecho de las víctimas al recurso judicial efectivo, razón que también llevó a la declaratoria de inexecutable parcial del mencionado artículo.

I. ANTECEDENTES.....	4
1. Norma demandada.....	4
2. Cargos de inconstitucionalidad admitidos.....	4
3. Intervenciones y conceptos	8
3.1. Autoridades que participaron en la elaboración o expedición de la disposición demandada.....	8
3.2. Entidades públicas, organizaciones privadas y expertos invitados ..	13
3.3. Intervenciones ciudadanas	18
3.4. Concepto de la procuradora general de la Nación.....	20
4. Audiencia pública.....	21
II. CONSIDERACIONES.....	22
1. Competencia	22
2. Cuestión previa. Análisis de la aptitud sustancial de la demanda	22
3. Problemas jurídicos y estructura de la decisión	26
4. Primer cargo: vicio de procedimiento en la formación de la ley por omisión del concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal ..	27
4.1. El control de constitucionalidad de los presuntos vicios de procedimiento en la formación de la ley	27
4.2. Caracterización del Consejo Superior de Política Criminal y fundamento legal y alcance de la obligación de rendir el concepto previo	29
4.3. Sobre la presunta vulneración del artículo 150 de la Constitución	31
5. Segundo cargo: vicio de procedimiento en la formación de la ley por la omisión en que habría incurrido la mesa directiva de la Cámara de Representantes en someter a discusión y votación como proposición suspensiva una solicitud de aplazamiento del debate (artículo 151 CP)....	36
5.1. Las proposiciones suspensivas dentro del trámite legislativo	36
5.2. El trámite legislativo en la sesión del 3 de noviembre de 2022 en la plenaria de la Cámara de Representantes en la que se votó y aprobó el informe de conciliación del proyecto de ley 160 de 2022 Cámara - 181 de 2022 Senado.....	39
5.3. Sobre la vulneración del artículo 151 constitucional y 47.3, 94, 112, 113 y 114.3 de la Ley 5ª de 1992	43

6. Cargos por vicios materiales. Consideraciones generales	46
6.1. La búsqueda de la paz y la convivencia pacífica en la Constitución de 1991.....	49
6.2. Fortalecimiento del Estado de Derecho y el deber de proteger a la población.....	56
7. Tercer cargo. Vulneración del principio de separación de poderes (arts. 115 y 121 CP) por el artículo 5° de la Ley 2272 de 2022	61
7.1. Alcance de la norma demandada	61
7.2. Negociaciones con grupos armados que tienen un mando responsable, ejercen control territorial y con quienes se adelantan diálogos políticos	62
7.3. Acercamientos y conversaciones con grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (EAOCAI), con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento... 66	
7.4. El principio de separación de poderes. Reiteración jurisprudencial. 68	
7.5. Sobre la constitucionalidad de adelantar acercamientos y conversaciones con EAOCAI.....	70
7.6. Sobre la facultad presidencial y gubernamental de definir los términos del sometimiento y acordarlos con las EAOCAI	73
7.7. Sobre la suspensión de órdenes de captura a miembros de las EAOCAI	77
7.8. Sobre las garantías de seguridad a los miembros de las EAOCAI. 84	
7.9. Sobre la potestad de acordar con las EAOCAI su ubicación temporal en determinadas zonas del territorio nacional	86
7.10. El principio de separación de poderes en relación con la potestad presidencial de nombrar voceros de organizaciones sociales y humanitarias que se encuentren “en privación de libertad”	87
8. Cuarto cargo. Vulneración de los derechos de las víctimas por la potestad presidencial del artículo 5° de la Ley 2272 de 2022 de nombrar voceros a integrantes de organizaciones sociales y humanitarias que se encuentren “en privación de libertad”	90
III.DECISIÓN.....	93

I. ANTECEDENTES

1. Norma demandada

1. El texto de la norma demandada es la Ley 2272 de 2022, publicada en el Diario Oficial No. 52.208 del 4 de noviembre de 2022 y que se incluye en el anexo 1 de esta decisión.

2. Cargos de inconstitucionalidad admitidos

2. El demandante formuló cuatro cargos contra la Ley 2272 de 2022, según precisó en su escrito de corrección de la demanda. Dos de los cargos formulados son por vicios de forma que, para el demandante, llevarían a la inconstitucionalidad de la totalidad de la ley. El primero de ellos se refiere a la ausencia del concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal en

el trámite legislativo (artículos 135.3 y 150 de la Constitución) y, el segundo, a la omisión en que presuntamente incurrió la mesa directiva de la Cámara de Representantes al abstenerse de someter a discusión y votación una proposición suspensiva, de conformidad con el artículo 151 constitucional. Para el demandante, ambas deficiencias habrían mermado gravemente la calidad del debate. Adicionalmente, el actor presentó dos cargos por vicios de fondo en contra del artículo 5 de la ley demandada. El primero, por violación del principio de separación de poderes (artículos 113, 116, 121 y 230 superiores) y, el segundo, por el desconocimiento de los derechos constitucionales y convencionales de las víctimas (artículos 93 constitucional, 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos). A continuación se describen con más detalle los cargos de la demanda.

3. De acuerdo con el **primer cargo**, en el trámite del proyecto de ley 160/2022 Cámara – 181/2022 Senado se habrían vulnerado los artículos 135.3 y 150 de la Constitución. En la demanda se planteó que el Consejo Superior de Política Criminal no presentó el concepto previo al que se refiere el artículo 167 de la Ley 65 de 1993, en concordancia con el artículo 3 del Decreto 2055 de 2014, y de acuerdo con la reglamentación que hace la Ley 5 de 1992 del trámite legislativo. El demandante afirmó que como representante a la Cámara y en calidad de ponente del proyecto solicitó durante el debate, en dos ocasiones, esto es el 10 y 25 de octubre, la presentación de dicho concepto. De igual manera, indicó que a través de un derecho de petición enviado al presidente del Consejo Superior de Política Criminal el 18 de octubre de 2022, también pidió que tal instancia conceptuara sobre la iniciativa legislativa en trámite. No obstante, según constancia del secretario general de la Cámara de Representantes, frente a dicho proyecto “no se observó concepto emitido por el Consejo Superior de Política Criminal”². Más aún, afirmó el demandante, que en contra a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, el Consejo se reunió el mismo día en que se sancionó la Ley 2272 de 2022, esto es el 4 de noviembre, y dio respuesta a la petición el 10 de noviembre.

4. El demandante concluyó que lo anterior constituye una infracción que desconoce lo dispuesto en la Directiva Presidencial 06 de 2018 sobre el trámite legislativo, que a su vez da cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 65 de 1993 -modificada por la Ley 1709 de 2014- y el Decreto 2055 de 2014, así como a las órdenes de la Corte Constitucional en la Sentencia T-762 de 2015, en el sentido de que los proyectos de ley con incidencia en la política criminal deben ir acompañados del concepto del Consejo Superior de Política Criminal. Con el mismo propósito, citó la Sentencia C-075 de 2022 en la que, según afirmó, se señala “que la falta de un concepto puede llevar a la aprobación de leyes sin una consideración mínima e informada por parte de los legisladores, más aún cuando una norma impone el deber de emitir y analizar ese concepto”³, así este no sea vinculante. Todo ello supondría una violación al artículo 150 de la Constitución, mandato básico para el Congreso, y del artículo 135.3 sobre la facultad de cada Cámara de “solicitar al Gobierno los informes que necesite”.

² Expediente digital. Archivo “Remisión de pruebas - Respuesta al oficio No. OPC-029 de 2023”. Folio 5.

³ Expediente digital. Archivo “Subsanación de la demanda”. Folio 3.

5. El **segundo cargo** se refiere a la omisión por parte de la mesa directiva de la Cámara de Representantes de someter a discusión una proposición suspensiva que el actor, en su calidad de ponente, radicó el 2 de noviembre ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Según el demandante, con esta proposición

“pretendía aplazar el debate de la conciliación del proyecto de ley 160 de 2022 Cámara – 181 de 2022 Senado que se desarrollaría el 3 de noviembre de la misma anualidad. Esta proposición debía someterse a consideración en el entendido que debía votarse antes de que se surtiera el debate de conciliación mencionado. Pero no fue así, pues a pesar de que el presidente de la Cámara David Racero anunció dicha proposición, la proposición suspensiva no se sometió a consideración...”⁴.

6. Así mismo, el actor afirmó que la proposición de suspensión del debate hasta tanto se pronunciara el Consejo Superior de Política Criminal, debía haberse sometido a discusión y votación, de acuerdo con los artículos 112, 113 y 114 de la Ley 5 de 1992. Sin embargo, según indicó en su demanda, el secretario general de la Cámara omitió cumplir con lo dispuesto en los artículos 47.3 y 94 de la misma ley, en el sentido de “[d]ar lectura a los proyectos, proposiciones y demás documentos y mensajes que deben ser leídos en sesión plenaria”⁵. Con ello, se habría vulnerado el artículo 151 constitucional.

7. El **tercer cargo** es de fondo y se formuló contra el artículo 5° de la Ley 2272 de 2022. Dicho cargo se refiere a la vulneración del principio de separación de poderes, consagrado en los artículos 113 y 121 de la Constitución, “toda vez que la norma le asigna al [p]residente de la República funciones que la Carta Política consagró exclusivamente en cabeza de la Rama Judicial (artículos 116 y 230 superiores) y la Rama Legislativa (artículo 114 superior)”⁶. Tras transcribir los cinco artículos presuntamente vulnerados, el actor expuso fundamentalmente dos argumentos.

8. Primero, el demandante alegó que el mencionado artículo de la Ley 2272 de 2022 le otorga al presidente de la República la facultad de establecer “las condiciones para la liberación de un detenido o para el sometimiento a la justicia”⁷, pese a que tal potestad corresponde al legislador y a que dichos requisitos -para la liberación o el sometimiento- deben estar previstos expresamente en la ley. Al respecto, el actor afirmó que el presidente no tiene “la potestad [para] legislar, toda vez que el artículo 114 superior asigna dicha labor al Congreso de la República”⁸. Igualmente, indicó que en materia penal opera el principio de reserva legal, que ha sido ampliamente desarrollado por la Corte Constitucional en su jurisprudencia, y citó, entre otros fallos, la sentencia C-739 de 2000. En relación con el sometimiento, el actor señaló que la condiciones para ello “deben estar contenidas de forma expresa en las

⁴ Ibidem.

⁵ Ley 5 de 1992. Artículo 47.3.

⁶ Expediente digital. Archivo “Subsanación de la demanda”. Folios 4 y 5.

⁷ Ibid. Folio 5.

⁸ Ibid. Folio 6.

normas”⁹. Por ende, cuando la ley demandada omite definir las y, por el contrario, establece que “los términos de sometimiento a la justicia a los que se lleguen con estas estructuras serán los que a juicio del Gobierno Nacional sean necesarios para pacificar los territorios y lograr su sometimiento a la justicia”¹⁰, lo que hace, en contra de la Constitución, es otorgar al presidente de la República la facultad de legislar.

9. Segundo, el actor indicó que cuando el artículo 5º, parágrafo 1º, de la Ley 2272 de 2022 establece que los voceros de los grupos armados organizados al margen de la ley que participen en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos con el Gobierno, serán “quienes actúan como integrantes de organizaciones sociales y humanitarias a quienes el [p]residente de la República considere puedan aportar al proceso de paz, a la conflictividad social, y se encuentren en privación de la libertad”¹¹, otorga al presidente “la potestad abierta de excarcelar detenidos”¹², a pesar de que son los jueces los competentes para “administrar justicia y decidir la libertad o no de un detenido con base en lo establecido la ley (artículos 116 y 230 superiores)”¹³. El demandante indicó además que esta facultad que se le asigna al presidente en violación del principio de separación de poderes, es tan ambigua y discrecional que implica la posibilidad de “liberar a cualquier detenido a su arbitrio”¹⁴, lo cual “desnaturaliza al Estado de Derecho y al ordenamiento jurídico colombiano frente a la administración de justicia”¹⁵.

10. El **cuarto cargo** que formuló el demandante es también de fondo y consiste en que el artículo 5º de la Ley 2272 “viola los tratados internacionales ratificados por Colombia en las disposiciones que establecen la protección judicial para las víctimas y a su vez el artículo 93 de la Constitución Política”¹⁶. En particular, el actor se refirió al derecho de las víctimas a un recurso judicial efectivo, de acuerdo con los artículos 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH); así como a las obligaciones internacionales derivadas de los mismos, incluyendo los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

11. Como argumentos para sustentar el cargo, el demandante sostuvo que el artículo 5º de la Ley 2272 de 2022 viola dichas disposiciones pues “faculta el Presidente de la República para decidir, a su arbitrio, que una persona que fue condenada y sancionada por la autoridad competente, salga en libertad, a pesar de que la violación a los derechos de la víctima constituya, dentro del ordenamiento jurídico colombiano, una sanción o pena privativa de la libertad”¹⁷. En consecuencia, la norma impugnada permite que, “a discreción del presidente, este pueda eliminar la consecuencia que el ordenamiento

⁹ Ibid. Folio 5.

¹⁰ Ibid. Folio 6.

¹¹ Ibid. Folio 5.

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Citó los artículos 8.1, 24 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y los artículos 3, 8 y 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

¹⁷ Ibid. Folio 7.

jurídico colombiano ha establecido para la violación de algunos derechos de los ciudadanos”¹⁸, y ello desnaturaliza el recurso judicial, que pierde el sentido si a pesar de haber sido ejercido se anula la consecuencia jurídica “que precisamente se persigue con el uso del mismo por parte de la víctima”¹⁹.

12. El actor subrayó el hecho de que la Ley 2272 de 2022 no prevé ningún tipo de sanción alternativa que reemplace la pena privativa de la libertad, y cuestionó la posibilidad prevista por la ley de que una persona con medida de aseguramiento privativa de la libertad, fundada en la necesidad de proteger a la víctima, pueda salir en libertad al arbitrio del presidente de la República. Para el demandante, es reprochable que la Ley 2272 de 2022 nada hubiera dicho sobre los derechos de las víctimas ni las medidas para garantizar su reparación y derecho a la justicia. Finalmente, el actor consideró que el artículo 5° demandando sería contrario al marco constitucional que ha admitido ciertas limitaciones a los derechos de las víctimas, pues en este caso se permite la clara restricción de sus derechos a través de la figura de la excarcelación, “incluso, por fuera del marco de un proceso de paz”²⁰.

3. Intervenciones y conceptos

3.1. Autoridades que participaron en la elaboración o expedición de la disposición demandada²¹

13. La **Presidencia de la República** solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de la ley demandada al considerar, en primer lugar, que durante el trámite legislativo no se presentaron los vicios de forma alegados por el demandante. Puntualmente, esta autoridad indicó que el concepto del Consejo Superior de Política Criminal no constituye por sí mismo un requisito obligatorio del trámite legislativo y, en consecuencia, su ausencia no tendría la capacidad para viciar el procedimiento surtido en la aprobación de la ley acusada. En su concepto la Presidencia hizo énfasis en que la Constitución y la Ley 5° de 1992 no contemplan requisitos relacionados con conceptos de órganos colegiados asesores del Gobierno Nacional en la expedición de leyes ordinarias. Así, la Presidencia concluyó que el concepto del Consejo Superior de Política Criminal solo es un “ingrediente adicional”²² que no constituye un requisito de validez del trámite legislativo.

14. De todas maneras, y sin perjuicio de la conclusión anterior, la Presidencia de la República indicó en su escrito que el proyecto que concluyó con la expedición de la Ley 2272 de 2022 fue puesto en conocimiento del Consejo Superior de Política Criminal, tanto así, que el 26 de enero el Comité Técnico, indicó lo siguiente:

¹⁸ Ibid. Folio 7.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibid. Folio 8.

²¹ Artículos 244 de la Constitución Política y 11 del Decreto 2067 de 1991.

²² Expediente digital. Archivo “Intervención Presidencia de la República”. Folio 27.

“[e]n esta sesión, el proyecto fue votado por el Comité Técnico de Política Criminal, y colegiadamente esa instancia decidió abstenerse de pronunciamiento, es decir, que la decisión del Comité Técnico fue la de no emitir concepto, debiéndose aclarar que solo está facultado el Comité para elaborar conceptos, cuando las votaciones son favorables o desfavorables a los proyectos de ley o de acto legislativo”²³.

15. En segundo lugar, respecto de la presunta omisión de someter a discusión una proposición suspensiva del debate, la Presidencia señaló que dicha situación no tuvo la entidad de configurar un verdadero vicio de forma. La Presidencia sostuvo que en el desarrollo del trámite legislativo en la Cámara, el demandante tuvo la oportunidad de elevar una solicitud para que no se continuara el debate hasta tanto no se obtuviera el concepto del Consejo Superior de Política Criminal. Sin embargo, si bien tal concepto es un insumo importante, no condiciona al Congreso para que continúe con el ejercicio propio de su labor legislativa. Según la Presidencia de la República debió aplicarse, en consecuencia, el principio de la instrumentalidad de las formas en torno a la presunta ocurrencia de una irregularidad. La Presidencia insistió, además, que el demandante tuvo la oportunidad de explicar en varios momentos del debate por qué a su juicio se requería el concepto del Consejo Superior de Política Criminal.

16. Frente al tercer cargo que está dirigido contra el artículo 5° de la Ley 2272 de 2022 porque otorgaría al presidente de la República “la potestad abierta de excarcelar detenidos”, la Presidencia solicitó estarse a lo resuelto en la Sentencia C-048 de 2001, en la cual la Corte Constitucional ya habría abordado idénticos cuestionamientos. En aquella oportunidad este Tribunal declaró exequible un aparte del artículo 8 de la Ley 418 de 1997 que permitía al Gobierno nacional establecer zonas del territorio en donde quedaría suspendida la ejecución de órdenes de captura contra voceros o miembros representantes de las organizaciones al margen de la ley a las que se les reconociera carácter político en un proceso de paz. En concreto, se concluyó que: (i) el Congreso de la República expidió la Ley 418 en ejercicio de su competencia de regular asuntos penales; (ii) las disposiciones relativas a la suspensión no inciden en el trámite de procesos judiciales, pues consisten en la paralización de la acción de la Fuerza Pública frente a las personas a las que se les haya decretado una privación de la libertad, y (iii) son medidas excepcionales y temporales que requieren un acuerdo previo.

17. Adicionalmente, para la Presidencia el cargo sobre la vulneración del principio de separación de poderes es producto de una interpretación errónea del artículo 5° de la Ley 2272 de 2022, puesto que el demandante le da un alcance que no se desprende de su contenido. De acuerdo con la intervención presentada, esta norma no faculta al presidente de la República para levantar o suspender órdenes de captura en favor de los voceros admitidos para aportar a los procesos de diálogo dirigidos a lograr la disminución de la conflictividad social, ya que, por el contrario, la norma reconoce que esta es una competencia de las autoridades judiciales. Tampoco habría una competencia dada al presidente de la República para suspender los procesos penales de los

²³ Ibid. Folio 30.

actores a que se refiere la regulación, razón por la cual el cargo de vulneración a los derechos de las víctimas no podría prosperar. A pesar de que la Presidencia solicita la declaratoria de exequibilidad frente a este cargo, también manifestó que el mismo carece de los requisitos de certeza y suficiencia.

18. Finalmente, respecto del cargo por la presunta violación de los derechos de las víctimas, la Presidencia señaló que esta es una normativa que no tiene por objeto regular tales derechos. Sin embargo, la interviniente sostuvo que cualquier acuerdo de paz o de sometimiento al que se arribe con fundamento en la Ley de Paz Total deberá tener como fundamento y parámetro los derechos de las víctimas reconocidos y regulados en el ordenamiento jurídico.

19. El **Ministerio del Interior** solicitó a esta Corporación declarar la exequibilidad de la Ley 2272 de 2022 y, subsidiariamente, la inhibición por ineptitud sustantiva de la demandada, toda vez que los cargos no cumplen con los requisitos de especificidad y pertinencia.

20. Frente al primer cargo, dicho ministerio señaló que dado que la ley objeto de estudio no tiene connotación penal no es necesario el concepto del Consejo Superior de Política Criminal. Para sustentar este punto, el interviniente citó la respuesta dada por el director de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho, en la que señaló que, según el acta del 4 de noviembre de 2022, se puso a consideración del Comité Técnico de Política Criminal la discusión del proyecto de ley n.º. 160 de 2022 Cámara, 181 de 2022 Senado, y esa instancia decidió abstenerse de pronunciarse. Es decir, concluyó el Ministerio del Interior, que la decisión del Comité Técnico fue la de no emitir concepto y, por tanto, no procedía someter el asunto al alto nivel del Consejo Superior de Política Criminal.

21. Frente al segundo cargo, argumentó el Ministerio del Interior que después de revisar las grabaciones y los documentos aportados por el actor, se encontró que lo que él elevó fue una “solicitud de aplazamiento”, que no constituye ninguna de las tipologías de proposiciones a las que se refiere la Ley 5ª. En otras palabras, en tanto la solicitud que el demandante radicó en la Secretaría de la Cámara no está contemplada en el reglamento del Congreso, no es posible indicar que la falta de su discusión tenga la virtualidad de afectar la constitucionalidad de la Ley 2272 de 2022.

22. Frente al cargo de vulneración de la separación de poderes, el Ministerio del Interior expuso varios reparos. En primer lugar, indicó que, contrario a lo que plantea el demandante, de lo dispuesto en el párrafo 1º del artículo 5º de la Ley 2272 no se desprende la facultad de “excarcelar detenidos”. Así, a su juicio, lo que el demandante manifestó se basa en una mera apreciación subjetiva de la norma. En segundo lugar, el Ministerio señaló que en ningún apartado de la ley se modifican los beneficios penales o los subrogados contenidos en los artículos 63 y siguientes de la Ley 599 de 2000.

23. En tercer lugar, argumentó dicho ministerio que la norma acusada tampoco pretende suspender las penas sino las órdenes de captura. Además, se trata de una medida meramente transitoria que está supeditada a las condiciones expresamente señaladas en el artículo 5º y sus párrafos. Sobre

este punto, señaló el Ministerio del Interior que la Corte Constitucional sostuvo en la Sentencia C-048 de 2002 que las suspensiones de las órdenes de captura son: (i) un mecanismo constitucionalmente idóneo dentro de los diálogos, negociaciones y procesos de paz; y (ii) una atribución reconocida al presidente de la República en el marco de sus competencias constitucionales para adelantar diálogos y negociaciones de paz.

24. Finalmente, frente al cargo de desconocimiento de los derechos de las víctimas, el Ministerio del Interior señaló que no debe prosperar puesto que la ley demandada no faculta al presidente de la República para disponer la excarcelación de condenados. Por el contrario, el Ministerio indicó que la ley es un instrumento convencional y constitucionalmente válido para allanar el camino que conduzca a acuerdos de paz o sometimiento a la justicia, que respeten los derechos de las víctimas de acuerdo con los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de derechos humanos y de Derecho Internacional Humanitario (DIH). De este modo, para el Ministerio del Interior, la ley demandada protege a las víctimas y garantiza de sus derechos, pues los consagra abierta y claramente. Por consiguiente, la entidad interviniente consideró que la demanda fundamenta su cargo en una lectura descontextualizada de la ley que no es sistemática, armónica e integral de todo el texto normativo.

25. El **Ministerio de Justicia y del Derecho** solicitó a la Corte Constitucional declararse inhibida para pronunciarse de fondo. En relación con el primer cargo, sostuvo que carece de especificidad y pertinencia porque el demandante no sustentó la razón constitucional por la que la falta de emisión del concepto del Consejo Superior de Política Criminal genera un vicio en el trámite legislativo. Para dicho ministerio, el demandante se limitó a citar artículos sobre el trámite, a referirse a la norma que creó a este Consejo y a determinar sus deberes y funciones.

26. Frente al segundo cargo, el Ministerio señaló que la demanda no expuso “los altos propósitos de interés público que estaban en juego o la magnitud del procedimiento vulnerado”²⁴. Por ende, para el Ministerio, el demandante no cumplió con los estándares argumentativos para articular un vicio de forma, que requieren tener en cuenta el principio de la instrumentalidad de las formas y el *in dubio pro legislatoris*.

27. En relación con los cargos de fondo en contra el artículo 5° por presunta vulneración al principio de separación de poderes y de los derechos de las víctimas, el Ministerio de Justicia y del Derecho consideró que carecen de certeza y suficiencia. Para este ministerio, el demandante le otorgó al artículo acusado un alcance que no se desprende de su texto, ya que la norma no da facultades al presidente de la República para levantar o suspender órdenes de captura de los voceros admitidos para aportar a los procesos de diálogo; por el contrario, la norma reconoce que esta competencia corresponde a la Rama Judicial. Además, indicó el Ministerio que la norma demandada tampoco autoriza ninguna clase de suspensión de los procesos penales de los actores. La entidad señaló que si las personas admitidas como voceras en sus distintas

²⁴ Expediente digital. Archivo “Intervención Ministerio de Justicia y del Derecho”. Folio 4.

modalidades están siendo investigadas, su designación en tal calidad no suspende ni afecta ninguno de los procesos penales que se estén adelantando en su contra. Según el Ministerio, los procesos penales continúan su trámite en el estado procesal en el que se encuentren, por lo que los derechos de las víctimas estarán siempre salvaguardados.

28. Tras identificar las presuntas falencias argumentativas de la demanda, el Ministerio analizó los cargos. Frente al primero, este interviniente señaló que el concepto del Consejo Superior de Política Criminal no constituye en sí mismo un requisito obligatorio del trámite legislativo, por lo que no tiene la capacidad de viciar el procedimiento. Adicionalmente, indicó que la norma demandada no tiene una relación estrecha con los asuntos propios del concepto de “política criminal”. Según lo dispuesto por la Corte Constitucional, las regulaciones normativas de política criminal incluyen: “(i) la tipificación de conductas delictivas; (ii) los regímenes sancionatorios y los procedimientos necesarios para proteger los bienes jurídicos; (iii) criterios para mejorar la administración de justicia; (iv) las normas que definen mecanismos para proteger a los intervinientes en los procesos penales; (v) las que regulan detención preventiva; (vi) las que definen asuntos como la prescripción de la acción penal”²⁵. En este caso, la norma estaría dedicada, en concreto, a asuntos propios de orden público y a las medidas específicas a tomar para facilitar escenarios de diálogo con diferentes grupos que participan en el conflicto.

29. Frente al segundo cargo, el Ministerio de Justicia y del Derecho indicó que el video aportado por el actor como prueba de una presunta irregularidad corresponde al debate del proyecto de la reforma tributaria y, de acuerdo con lo certificado por la Secretaría de la Cámara de Representantes, “no se encontró en la fecha señalada, proposición radicada ante la Secretaría General de la Cámara de [R]epresentantes”²⁶. El interviniente añadió que en el estudio de este tipo de irregularidades se debe evaluar la afectación al proceso de formación democrática de la norma y valorar si se desconoció la estructura básica del procedimiento, lo cual no ocurrió en este caso. Por esta razón, en criterio del Ministerio el vicio alegado no tiene la suficiente entidad para afectar la constitucionalidad de la disposición.

30. Finalmente, el Ministerio hizo énfasis en las competencias del presidente de la República para adelantar diálogos con diferentes grupos armados en virtud de las labores de mantenimiento del orden público, como lo ha reconocido la Corte Constitucional, por ejemplo, en la Sentencia C-379 de 2016. En consecuencia, consideró que el acercamiento con diferentes actores “no es algo novedoso ni extraño”²⁷, sino que, por el contrario, es una medida encaminada al logro de la paz como valor, principio, derecho, deber y fin esencial del Estado. En este marco, el Ministerio señaló que la Ley 2272 de 2022 crea un esquema para el inicio de diálogos, conversaciones o sometimiento a la justicia y si bien hace una enunciación de las atribuciones del presidente en el ámbito de su facultad de mantenimiento del orden público, no desconoce que los mecanismos de judicialización y sujeción a la

²⁵ Ibid. Folio 8.

²⁶ Ibid. Folio 10.

²⁷ Ibid. Folio 13.

justicia deben ser definidos por el Congreso. En conclusión, este Ministerio consideró que la norma no desconoce el principio de separación de poderes.

31. El **Ministerio de Defensa Nacional** solicitó la inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda y, subsidiariamente, pidió que se declarara la exequibilidad de la ley. En relación con el primer cargo, este interviniente indicó que la obligación de que el Consejo Superior de Política Criminal rinda un concepto está contemplada en el Decreto 2055 de 2014, que no constituye un parámetro de constitucionalidad. Por ende, la ausencia de dicho concepto no genera un vicio en el trámite de la Ley 2272 de 2022.

32. En relación con los cargos en contra del artículo 5°, el Ministerio de Defensa consideró que el demandante parte de una premisa equivocada al señalar que tal disposición otorga al presidente de la República la potestad para excarcelar ciudadanos condenados de forma discrecional. Para el Ministerio, si bien la norma reconoce amplias atribuciones presidenciales para adelantar negociaciones y suscribir acuerdos de paz, no faculta al presidente de la República a excarcelar a personas privadas de la libertad ni autoriza la concesión de indultos; simplemente permite que personas privadas de la libertad puedan actuar como voceros en los diálogos de paz.

3.2. Entidades públicas, organizaciones privadas y expertos invitados²⁸

33. La **Academia Colombiana de Jurisprudencia** solicitó a la Corte Constitucional: (i) declarar la exequibilidad de la norma al no haberse configurado los vicios de forma alegados; (ii) la exequibilidad del parágrafo del artículo 5° de la Ley 2272 de 2022, “en el entendido de que el presidente de la República puede admitir como voceros a las personas que se encuentren privadas de la libertad, siempre y cuando estas participen a control remoto, es decir, virtualmente”²⁹; y (iii) la exequibilidad del inciso segundo del artículo 5° de la Ley 2272 “en el entendido de que la competencia del Gobierno nacional se circunscribe a la adopción de los requisitos y condiciones que deben cumplir las mencionadas estructuras en aras de pacificar los territorios, siempre y cuando tales requisitos y condiciones no tengan relación alguna con las condiciones para la liberación de los detenidos, dado que se trata de un asunto cuya competencia reside en la Rama Judicial”³⁰.

34. En relación con el primer cargo de forma, la Academia argumentó que es impertinente porque lo que está censurando el actor es la conducta omisiva del Consejo Superior de Política Criminal y no el contenido material de algún artículo de la Ley 2272 de 2022. Por su parte, sobre el segundo cargo de forma, la Academia indicó que tampoco es pertinente porque el demandante no argumentó el desconocimiento de una norma superior. Además, explicó que según la información conocida sobre la sesión de la Cámara de Representantes, la proposición elevada por el representante Uscátegui fue anunciada y conocida por los congresistas que asistían a la plenaria. La Academia señaló que las proposiciones suspensivas, de conformidad con el artículo 109 de la Ley 5ª de 1992, proceden cuando se alega que se presentan

²⁸ Decreto 2067 de 1991, artículo 13.

²⁹ Expediente digital. Archivo “Concepto – Academia Colombiana de Jurisprudencia”. Folio 44.

³⁰ Ibid. Folio 44 y 45.

situaciones de fuerza mayor o duelo. Sin embargo, el demandante solicitó el aplazamiento del debate hasta no contar con el concepto del Consejo Superior de Política Criminal. Es decir, que el demandante no invocó circunstancias de fuerza mayor o duelo, por consiguiente “no se daban los presupuestos para presentar la solicitud de suspensión formulada por el congresista”³¹ ni para tramitarla según el artículo 109 de la Ley 5ª de 1992.

35. En relación con el primer cargo por vicios de fondo en contra del artículo 5º, la Academia consideró que el actor parte de un entendimiento equivocado de la disposición, pues dicha norma no expresa que el presidente de la República esté habilitado para excarcelar detenidos. Para la Academia, la discrecionalidad del presidente solo operaría respecto de la admisión como voceros de las personas que actúan como integrantes de organizaciones sociales y humanitarias, cuando tales personas no pertenezcan a grupos armados organizados al margen de la ley. Esta discrecionalidad, indicó la organización interviniente, es expresión del ejercicio de las competencias constitucionales del presidente de la República. Por lo anterior, a su juicio, ese cargo carece de certeza y de pertinencia.

36. Por último, la Academia Colombiana de Jurisprudencia señaló que el cuarto cargo no cumple con los requisitos que exige la jurisprudencia para sostener la configuración de una omisión legislativa y que, incluso, si se hubieran reunido, de todas formas este reproche no está llamado a prosperar. Al respecto, la interviniente sostuvo que “no se ve la forma en que la Ley 2272 de 2022 podría resultar lesiva de los derechos y garantías constitucionales y convencionales de las víctimas” pues para su comprensión y aplicación requiere de otras normas jurídicas “como la Ley 1448 de 2011 y, por supuesto, el Código de Procedimiento Penal”. La Academia afirmó que la interpretación del ordenamiento jurídico debe hacerse a partir de un análisis integral, sistémico, de conjunto, y no insular o fragmentado. A la luz de dicha comprensión, estima que los derechos de las víctimas están debidamente protegidos por otras fuentes normativas que se deben interpretar armónicamente con la ley demandada.

37. Yesid Reyes Alvarado, en su calidad de director del Departamento de Derecho Penal de la **Universidad Externado de Colombia**, se pronunció sobre los cargos de forma y de fondo. Sobre los cargos de forma, en primer lugar, indicó que la ausencia del concepto del Consejo Superior de Política Criminal no generó un vicio en el trámite. A su juicio, este concepto debe emitirse en caso de que el Consejo determine que se trata de un proyecto de ley o acto legislativo que verse sobre la “materia penal”. En este caso, el Consejo determinó que no se requería concepto, pues la Ley 2272 de 2022 no versaba sobre la mencionada materia. Adicionalmente, el interviniente señaló que el requisito de rendir concepto por parte del Consejo Superior de Política Criminal no es esencial en la formación de las leyes pues se encuentra contemplado en una ley ordinaria, y no en la ley orgánica que reglamenta el procedimiento legislativo. A su juicio, la Ley 65 de 1993, que contempla la obligatoriedad del concepto, al ser una ley ordinaria “no tiene la capacidad de modificar una ley orgánica que [...] regula el trámite legislativo”. En

³¹ Expediente digital. Archivo “Concepto – Academia Colombiana de Jurisprudencia”. Folio 25.

consecuencia, en su criterio la omisión del concepto no vició el trámite de la ley demandada.

38. En segundo lugar, en relación con la presunta omisión de trámite de una proposición suspensiva, el profesor Reyes Alvarado consideró que se debe rechazar el cargo. Según indicó, si bien el demandante argumentó que como representante a la Cámara presentó una proposición suspensiva del debate para que este se aplazara hasta tanto no se contara con el concepto del Consejo Superior de Política Criminal, el secretario de la Cámara de Representantes señaló expresamente que en la fecha indicada no había constancia de tal proposición. Dice el interviniente Reyes que aunque el representante Uscátegui insistió varias veces a que la continuación del trámite debería supeditarse a la recepción del mencionado concepto los demás representantes no compartieron su opinión. Por esto, en la intervención se concluye, que la Cámara de Representantes no compartió la opinión del representante Uscátegui según la cual la omisión del concepto viciaba el trámite de la ley. Por tanto, concluye, no se presentó el vicio alegado por el demandante.

39. Frente a los cargos de fondo, el profesor Reyes Alvarado sostuvo que el artículo 5° de la Ley debe ser declarada exequible porque, contrario a lo sostenido por el demandante, esa norma no habilita al presidente de la República para suspender órdenes de captura. Dicha competencia sigue en cabeza exclusiva de la Rama Judicial y, por ende, la disposición acusada no viola el principio de separación de poderes. Para el profesor Reyes Alvarado la intervención del presidente consiste en designar a los miembros de representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley y de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, así como a algunos de sus voceros. Hecha la designación, puede proceder la suspensión de las órdenes de captura que se hayan librado en su contra.

40. En este punto, el interviniente señaló que en la Sentencia C-048 de 2002 la Corte Constitucional ya se pronunció sobre una norma prácticamente idéntica (el parágrafo 1° del artículo 8° de la Ley 418 de 1997). En esa sentencia, la Corte indicó que las suspensiones de órdenes de captura no eximen de responsabilidad penal, y que el legislador está facultado para autorizarlas con el fin de permitir la realización de los diálogos y la firma de acuerdos.

41. Finalmente, el profesor Reyes Alvarado argumentó que las suspensiones de las órdenes de captura no lesionan los derechos de las víctimas porque no suponen la interrupción o la terminación de las investigaciones o procesos penales que se adelanten en contra de quienes resulten beneficiados con ellas.

42. En nombre de la Facultad de Derecho de la **Universidad de los Andes** los profesores Libardo José Ariza y Juan Carlos Ospina, solicitaron declarar la exequibilidad general de la Ley 2272 de 2022 y la exequibilidad condicionada del parágrafo 9° de su artículo 5°. En primer lugar, señalaron que se deben desestimar los cargos por vicios de forma. Sobre el primero, resaltaron la importancia de la intervención del Consejo Superior de Política Criminal como órgano asesor para la superación del estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria que decretó y reiteró la Corte

Constitucional. No obstante lo anterior, los intervinientes argumentaron que el concepto que debe rendir dicho órgano no es ineludible en el trámite legislativo, por lo que su ausencia no configura un vicio que afecte la constitucionalidad de la ley. Si bien los intervinientes consideraron deseable que los proyectos normativos en materia penal cuenten con el concepto del Consejo Superior, insistieron en que se debe tener en cuenta que: (i) este no es vinculante para el Congreso; (ii) el Consejo tiene un rol técnico muy importante para formulación de la política criminal, pero su función se limita a la de asesorar al Gobierno nacional; y (iii) el Congreso de la República tiene autonomía deliberativa. Por consiguiente, la ausencia del concepto no vicia el trámite de la Ley.

43. En segundo lugar, los mencionados profesores consideraron que se deben desestimar los cargos tercero y cuarto, pues son producto de una interpretación errada sobre el procedimiento de suspensión de órdenes de captura. A su juicio, la norma no faculta al presidente para realizar tal suspensión, sino que deja claro que es competencia de las autoridades judiciales. Los profesores Ariza y Ospina indicaron, además, que la suspensión de órdenes de captura no corresponde al Gobierno nacional sino a las autoridades judiciales, de conformidad con las leyes 600 de 2000 y 906 de 2004. En segundo lugar, la suspensión de órdenes de captura no es una figura nueva y no conlleva la renuncia a la persecución penal. Los intervinientes sostuvieron que derechos de las víctimas permanecen protegidos por distintos instrumentos jurídicos y autoridades del Estado. Así concluyeron que la suspensión de órdenes de captura con el fin de negociar y suscribir acuerdos de paz no es una medida que, por sí sola, viole los derechos de las víctimas “pues será en el marco del proceso penal correspondiente y del resultado del proceso de diálogo, negociación o acuerdo, con deseable éxito, que se puedan satisfacer los derechos de las víctimas”³².

44. En tercer y último lugar, los intervinientes solicitaron declarar la constitucionalidad condicionada del parágrafo 9° del artículo 5° de la Ley 2272 de 2022. Ese parágrafo estipula que para acceder a cualquier tipo de beneficios o incentivos políticos, legales o socioeconómicos que se contemplen en los acuerdos, se deberá exigir, al menos, el desarme, la desmovilización, la colaboración con la justicia y la demostración de la voluntad real de reincorporación a la vida civil. Asimismo, en el caso de los miembros de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, se exigirá información suficiente para el desmantelamiento de economías ilegales. Los intervinientes solicitan el condicionamiento de este parágrafo “bajo el entendido de que la satisfacción de los derechos de las víctimas es una condición mínima de acceso a los incentivos y/o beneficios políticos, legales y socioeconómicos contemplados en los acuerdos”³³. A juicio de estos profesores, es contrario a la Constitución que no se establezca como condición de acceso a los beneficios la satisfacción de los derechos de las víctimas.

45. La organización **Human Rights Watch** presentó un concepto en el que no se hace una solicitud específica sobre la exequibilidad o inexecuibilidad de

³² Expediente digital. Archivo “Concepto Universidad de los Andes”. Folio 4.

³³ Expediente digital. Archivo “Concepto Universidad de los Andes”. Folio 6.

la norma demandada. Sin embargo, dicha entidad solicitó a la Corte Constitucional tener en cuenta los estándares internacionales relevantes en materia de DIH para diferenciar entre los grupos armados que hacen parte del conflicto armado y los que no participan de aquél. Así mismo, dicha organización enunció las obligaciones relevantes de Colombia en materia de derecho internacional de los derechos humanos, en particular, el deber de garantizar el acceso a la justicia.

46. Ana María Rodríguez Valencia y Julián González Escallón, directora y coordinador del área de incidencia nacional de la **Comisión Colombiana de Juristas** solicitaron a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad de la ley demandada. En primer lugar, indicaron que la ausencia del concepto del Consejo Superior de Política Criminal no afecta la capacidad del órgano legislativo para deliberar y expedir leyes. En segundo lugar, señalaron que, en este caso, no se viola el principio de separación de poderes porque la ley no otorga una facultad de excarcelación al presidente, sino sólo la de reconocer una condición especial por la cual una persona privada de su libertad puede acceder a un escenario de negociación. Finalmente, explicaron que no hay una vulneración a los derechos de las víctimas puesto que la ley acusada busca, a través de la negociación y como parte del acuerdo de paz, satisfacer sus derechos.

47. Jorge Kenneth Burbano Villamarín, David Andrés Murillo Cruz y Cristhian Camilo Rodríguez Martínez, miembros del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la **Universidad Libre**, solicitaron a la Corte Constitucional declarar exequible la ley respecto a los vicios de forma alegados. Para los intervinientes, dentro del procedimiento legislativo no está establecida como condición para la expedición de leyes el estudio obligatorio del concepto expedido por el Consejo Superior de Política Criminal.

48. Sobre los cargos de fondo, los intervinientes señalaron que no es cierto, como lo indica el demandante, que el párrafo 1° del artículo 5° de la Ley 2272 de 2022 otorgue al presidente de la República “la potestad abierta de excarcelar detenidos”³⁴ de forma discrecional, pues son los jueces los competentes para “administrar justicia y decidir la libertad o no de un detenido con base en lo establecido la ley (artículos 116 y 230 superiores)”³⁵. También indicaron que la interpretación que hace el demandante de la facultad asignada al presidente en esa norma no corresponde a su contenido, pues ella no lo habilita para “liberar a cualquier detenido a su arbitrio”³⁶. Por la misma razón, los intervinientes consideraron que el demandante atribuye al párrafo 1° del artículo 5° acusado un contenido que no es real. En concreto, los intervinientes sostuvieron que el demandante no toma en cuenta que las autoridades judiciales y estatales, en general, conservan “la responsabilidad de velar por la protección de las víctimas y la custodia y vigilancia permanentes de los voceros de paz que se vean beneficiados por la aplicación de un régimen de semilibertad, en el marco de las negociaciones de paz”³⁷. En

³⁴ Expediente digital. Archivo “Intervención Universidad Libre”. Folio 4.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid. Folio 7.

consecuencia, el Observatorio de la Universidad Libre solicitó a la Corte inhibirse de decidir de fondo por falta de certeza, pertinencia y suficiencia de los cargos presentados en la demanda.

49. Martha Maya Calle, directora de Proyectos para Latinoamérica del **Instituto para las Transiciones Integrales** (IFIT, por sus siglas en inglés) le presentó a la Corte una reseña con algunas experiencias comparadas sobre diálogos y negociaciones, y un recuento de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el derecho a la paz y los deberes y limitaciones que se desprenden de la defensa y del mantenimiento del orden público. Así mismo, esta interviniente solicitó a la Corte: (i) enfatizar en la importancia del diálogo en la consecución de la paz; (ii) incluir una referencia explícita al hecho de que la política de paz no puede hacerse al margen del deber del Estado de proteger la integridad física de los ciudadanos, la estabilidad institucional y la defensa de la soberanía e integridad territorial; y (iii) tener en cuenta en el estudio de constitucionalidad el impacto de las definiciones incluidas en la ley acusada, para efectos de “paz, en la estrategia y política de seguridad y defensa nacional”³⁸.

3.3. Intervenciones ciudadanas³⁹

50. Víctor Mosquera Marín, Cristian Javier Angulo León, Mónica Roa Hastamory, Juliana Arciniegas Mariño y Camila Avella Blanco, como miembros de la Fundación Derechos y Justicia Asociados solicitaron la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 2272 de 2022 por vicios en el trámite legislativo. A su juicio, por un lado, la ausencia del concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal es un vicio insubsanable, y su exigencia tendría fundamento en las sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y T-197 de 2017, así como en la Ley 5 de 1992, la Ley 65 de 1993 y el Decreto 2055 de 2014. Por otro lado, estos ciudadanos también consideraron que constituye un vicio insubsanable la falta de discusión y trámite de la proposición suspensiva presentada por el representante a la Cámara José Jaime Uscátegui.

51. De manera subsidiaria, este grupo de personas intervinientes pidieron la declaratoria de inexecutable de las disposiciones sobre suspensión de órdenes de captura, incluidas aquellas con fines de extradición, y del otorgamiento de beneficios a grupos armados delincuenciales contemplados en el artículo 5° de la ley demandada. Los intervinientes sostuvieron que dichas facultades violan los principios de separación de poderes, independencia judicial y reserva legal; los tratados internacionales de protección de derechos humanos; y hacen ineficaces los compromisos asumidos por Colombia en virtud de la Convención de Palermo, los cuales se

³⁸ Expediente digital. Archivo “Intervención Instituto para las Transiciones Integrales”. Folio 5.

³⁹ Artículos 242-1 de la Constitución Política y 7 del Decreto 2067 de 1991. No se incluirán en el análisis las siguientes intervenciones extemporáneas: (i) el 22 de agosto de 2023 Wilmer Damir Sierra Torres allegó escrito que tituló “Intervención Expediente D-15099, Expediente D-15104, Expediente D-15110 – Ley 2272 de 2022”. En este instó a la Corte Constitucional a defender el derecho a la paz como principio rector, a ser la vanguardia de la paz, entendiendo que el marco reglamentario debe evolucionar de la mano con los retos que las necesidades de la sociedad imponen. Señaló que, en su criterio, sí es posible usar el modelo de negociación del Estado frente a grupos armados ilegales de carácter político y no político; y (ii) el 28 de agosto de 2022 César Eliécer Mojica Dorado pidió a la Corte fallar “a total favor de la constitucionalidad de Ley de paz”³⁹, sin ofrecer más información.

deben cumplir de buena fe.

52. Harold Sua Montaña solicitó a la Corte Constitucional: (i) declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el cargo por la presunta vulneración del artículo 151 de la Constitución; (ii) declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre el cargo subsidiario contra el artículo 5° de la ley por presuntamente desconocer los artículos 113, 114, 116, 121, 230 y 93 de la Carta; y (iii) declarar inexecutable la totalidad de la ley por la falta de sometimiento y discusión de la proposición suspensiva durante el trámite legislativo.

53. El representante a la Cámara Alirio Uribe Muñoz solicitó a la Corte Constitucional que se inhiba de proferir una decisión de fondo y, subsidiariamente, que declare la exequibilidad de la ley respecto a los cargos formulados, por las siguientes razones. Primero, porque la demanda es inepta por no cumplir con los requisitos de claridad y certeza al no incluir explicaciones comprensibles y partir de interpretaciones equivocadas. Segundo, porque la ausencia del concepto del Consejo Superior de Política Criminal no genera un vicio de constitucionalidad, ya que no toda la ley versa sobre temas asociados a la política criminal o penales. Además, porque el Gobierno nacional no tiene un “poder de veto” de la actividad legislativa y el Comité Técnico del Consejo Superior decidió abstenerse de emitir un pronunciamiento. Tercero, porque la solicitud elevada por el representante Uscátegui el 2 de noviembre no equivale a una proposición. Cuando dicha petición se radicó, el debate del proyecto de ley había terminado y se encontraba en proceso de conciliación, el cual se limita a aprobar o desaprobar los textos conciliados y no a reabrir los debates de todo el proyecto.

54. En relación con los cargos materiales, el congresista señaló que la ley demandada: (i) no vulnera el principio de separación de poderes ya que no puede interpretarse que el presidente usurpe funciones de las ramas legislativa y judicial, puesto que no se le otorgan funciones de excarcelación discrecional; y (ii) no vulnera los derechos de las víctimas, ya que los derechos de esta población no se satisfacen simplemente porque su victimario o presunto victimario esté privado de la libertad. Además, indica el interviniente, que las víctimas tienen derecho a participar si consideran que la solicitud de la libertad vulnera sus garantías.

55. Ana María Arboleda Perdomo solicitó a la Corte la declaratoria de inexecutable de la ley demandada por violar el principio de separación de poderes y vulnerar los derechos de las víctimas. En especial, la ciudadana indicó que los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 5° de la ley demandada otorgan atribuciones al presidente para realizar actividades que son propias de los jueces de la República, tanto al momento de nombrar voceros como de solicitar la suspensión de órdenes de captura. Adicionalmente, la interviniente señaló que se desconocen los derechos de las víctimas a la justicia y a la protección contra la arbitrariedad, establecidos en diferentes cuerpos normativos internacionales, regionales y nacionales.

56. En resumen, el sentido de los conceptos y las intervenciones es el siguiente:

Exequibilidad simple	Exequibilidad condicionada	Inexequibilidad	Inhibición
<ul style="list-style-type: none"> ● Presidencia de la República. ● Ministerio del Interior. ● Universidad Externado de Colombia. ● Universidad Libre (vicios formales). ● Comisión Colombiana de Juristas. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Academia Colombiana de Jurisprudencia. ● Universidad de Los Andes. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Víctor Mosquera Marín, Cristian Javier Angulo León, Mónica Roa Hastamory, Juliana Arciniegas Mariño, Camila Avella Blanco. ● Harold Sua Montaña. ● Ana María Arboleda Perdomo. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Ministerio de Justicia y del Derecho. ● Ministerio de Defensa Nacional. ● Universidad Libre (vicios materiales). ● Alirio Uribe Muñoz. ● Ministerio del Interior (como pretensión subsidiaria).

Fuente: elaboración propia con la información del expediente

3.4. Concepto de la procuradora general de la Nación

57. El 24 de julio de 2023 la procuradora general de la Nación presentó concepto en el que solicitó a la Corte declarar la inexequibilidad de la Ley 2272 de 2022 por vicios en el trámite legislativo y declararse inhibida en relación con los cargos presentados contra el artículo 5°.

58. La procuradora general consideró que en el trámite legislativo se presentaron vicios insubsanables, ya que los congresistas no contaron con los elementos de juicio necesarios para desarrollar una deliberación ilustrada. En su escrito, esta funcionaria indicó que los congresistas tienen diferentes mecanismos para adoptar una decisión informada y deliberada sobre los proyectos de ley: los documentos de trabajo parlamentario y los conceptos externos que deben ser aportados por determinados cuerpos técnicos del Estado en virtud del principio de colaboración armónica. En esta segunda tipología se encuentra el concepto del Consejo Superior de Política Criminal, cuya emisión y remisión a las cámaras es una obligación establecida en la Sentencia T-762 de 2015.

59. La procuradora general insistió en que la jurisprudencia constitucional ha señalado que la remisión del mencionado concepto no es un requisito caprichoso, sino que es un mecanismo técnico de colaboración armónica entre las ramas del poder público. Por lo anterior, a su juicio, la validez de las leyes puede verse afectada cuando en los debates los congresistas no tienen la oportunidad de deliberar ilustradamente. En este caso, continuó, la validez de la Ley 2272 de 2022 se ve afectada, pues por los contenidos que desarrolla esta normativa, relacionados con la política criminal del Estado y el sistema de justicia penal y penitenciario, el Consejo Superior de Política Criminal tenía la obligación de emitir un concepto previo y rendirlo ante las cámaras. La procuradora general hizo énfasis en que la ley introduce una

caracterización nueva de los actores del conflicto armado, la cual impactaría de manera evidente la política criminal del Estado en tanto sujetos que, en principio, están sometidos a las reglas de la justicia ordinaria. Asimismo resaltó que, en ocasiones pasadas, cuando se discutieron iniciativas que buscaban prorrogar las disposiciones de la Ley 418 de 1997, el Consejo Superior sí emitió concepto previamente.

60. Después de revisar el trámite legislativo surtido en este caso, la procuradora general concluyó que la ausencia del concepto del Consejo Superior de Política Criminal no fue una situación accidental, sino que se trató de una “actuación deliberada, en la que el Gobierno Nacional no actuó razonablemente para que los congresistas contaran con dicho insumo en el desarrollo de sus deliberaciones”⁴⁰. Para sustentar dicha conclusión, afirmó que en el transcurso del trámite legislativo unos congresistas de la oposición propusieron posponer la deliberación a fin de esperar la remisión del concepto; sin embargo, tales solicitudes no fueron atendidas por las mesas directivas.

61. En este punto, la procuradora general concluyó que la ausencia del concepto referido derivó en: (i) la violación de los mandatos constitucionales que exigen que los debates sean debidamente ilustrados; (ii) el principio de seguridad jurídica, en tanto el legislador desconoció un acto propio al aprobar un cuerpo normativo que desconoce la medida de autocontrol establecida en el artículo 167 de la Ley 65 de 1993; y (iii) el deber superior de cumplir con las decisiones judiciales, en concreto, la establecida en la Sentencia T-762 de 2015.

62. Frente a los cargos relacionados con la violación del principio de separación de poderes y el desconocimiento de los derechos de las víctimas, la procuradora general consideró que la demanda es inepta porque carece de certeza y suficiencia, ya que el accionante realizó “un análisis incompleto y asistemático de la norma demandada”, el cual generó que se le atribuyeran efectos que se desvirtúan con la lectura integral de la ley.

4. Audiencia pública⁴¹

63. Por disposición de los magistrados sustanciadores⁴² se realizó una audiencia pública con el objetivo de oír a los demandantes, las autoridades que participaron en la elaboración de la norma demandada, y las organizaciones y personas expertas en la materia, frente a las siguientes temáticas: (i) los agentes responsables de graves y masivas violaciones a los derechos humanos, crímenes de guerra y de lesa humanidad en Colombia; (ii) las negociaciones con estos grupos armados al margen de la ley en el pasado; (iii) la reincidencia y su impacto en las dinámicas de violencia del país; y (iv) las implicaciones del incumplimiento por parte de algunas personas de acuerdos de paz y negociaciones anteriores. El resumen de las intervenciones

⁴⁰ Expediente digital. Archivo “Concepto Procuradora General de la Nación”. Folio 8.

⁴¹ Mediante Auto 1851 de 2023 del 10 de agosto de 2023 la Sala Plena resolvió convocar a audiencia pública en el marco del proceso de constitucionalidad de los expedientes D-15.099 y D-15.104 y D-15.110 AC. Con Auto del 16 de agosto siguiente, los magistrados sustanciadores adoptaron la agenda para el desarrollo de la audiencia pública.

⁴² La audiencia se convocó mediante el Auto 1851 de 2023 y se realizó el día 22 de agosto de ese mismo año.

que se realizaron en dicha audiencia se encuentra anexo a esta sentencia (anexo 2)⁴³. La diligencia se desarrolló en conjunto con el proceso acumulado D-15.104 y D-15.110.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

64. La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia, de conformidad con el artículo 241.4 de la Constitución.

2. Cuestión previa. Análisis de la aptitud sustancial de la demanda

65. Como se reseñó arriba, los ministerios del Interior, de Justicia y del Derecho y de Defensa Nacional y el ciudadano Alirio Uribe Muñoz, solicitaron a la Corte Constitucional inhibirse de tomar una decisión por ineptitud sustantiva de la demanda. Por su parte, la Universidad Libre solicitó a la Corte declararse inhibida pero solo frente a los vicios de fondo. En consecuencia, la Sala Plena de la Corporación considera que es oportuno analizar la aptitud sustancial de la demanda para fundar un juicio de constitucionalidad, de cara a los reparos que al respecto formularon los referidos intervinientes.

66. En reiterados pronunciamientos la Corte ha señalado que la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40 y 241 de la Carta, aunque desprovista de formalismos y rigores técnicos, sí exige del demandante una mínima carga argumentativa que permita comprender cuál es el concepto de la vulneración. Este último es un requisito que toda demanda de inconstitucionalidad debe cumplir para ser admitida. En sentencia C-1052 de 2001 la Corte precisó el alcance de dicha carga, en el sentido de que los argumentos de la demanda deben ser claros, concretos, específicos, pertinentes y suficientes⁴⁴. En la sentencia C-385 de 2022, la Corte sintetizó el contenido de tales requisitos en los siguientes términos:

“...las acusaciones deben: (i) ser suficientemente comprensibles (claridad); (ii) recaer sobre el contenido real de la disposición acusada y no sobre uno inferido por quien demanda (certeza); (iii) demostrar cómo la disposición vulnera la Constitución Política, mediante argumentos determinados, concretos, precisos y particulares sobre la norma en juicio (especificidad); (iv) ofrecer razonamientos de índole constitucional que se refieran al contenido normativo de las disposiciones demandadas (pertinencia); y (v) suscitar una mínima duda sobre la

⁴³Adicionalmente a las intervenciones resumidas en el anexo, tal como consta en el expediente digital, el 23 de agosto de 2023 el señor Wilmer Damir Sierra Torres, en reacción a la audiencia pública, presentó un escrito con algunas reflexiones basadas en su experiencia como docente. Se refirió a la situación de sus estudiantes y sus familias en relación con el conflicto, apoyó la exequibilidad de la ley demandada, contravirtió la postura de los demandantes y cuestionó un argumento de uno de los intervinientes en la audiencia. A su vez, el 22 de agosto de 2023 el señor Eliécer Mojica solicitó que se decidiera en favor de la constitucionalidad de la ley demandada y, en relación con el artículo 2, en contra de una de las demandantes.

⁴⁴ En igual sentido, ver sentencias C-1031 de 2002, C-1042 de 2003, C-1177 de 2004, C-798 de 2005, C-507 de 2006, C-401 de 2007, C-673 de 2008, C-713 de 2009, C-840 de 2010, C-807 de 2011, C-909 de 2012, C-330 de 2013, C-418 de 2014, C-721 de 2015, C-330 de 2016, C-189 de 2017, C-134 de 2018, C-165 de 2019, C-094 de 2020, C-050 de 2021, C-018 de 2022, C-322 de 2023, entre otras.

constitucionalidad de la norma que se estima contraria a la Carta Política (suficiencia).”

67. Ahora bien, la satisfacción de tales exigencias debe evaluarse a la luz del principio *pro actione*, en atención a la naturaleza pública de la acción. A la luz de dicho precepto, “la valoración de los cargos planteados en el proceso debe tener un nivel razonable de flexibilidad y apertura”⁴⁵, y serán admisibles aquellas demandas que aporten los elementos básicos para emprender el juicio de constitucionalidad.

68. En el asunto bajo examen, de acuerdo con la intervención del Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del Derecho, los cargos de forma carecen de especificidad y pertinencia pues: (i) el demandante no sustentó debidamente por qué la falta del concepto del Consejo Superior de Política Criminal genera un vicio en el trámite legislativo; y (ii) tampoco expuso el alcance del principio de duda en favor del legislador y de instrumentalidad de las formas, para determinar el efecto de la omisión de la mesa directiva de la Cámara de Representantes de someter a discusión y votación una proposición suspensiva. El Ministerio de Defensa Nacional alegó que la ineptitud sustantiva de la demanda deriva de que no se especificó el parámetro de constitucionalidad en el cual consta la exigencia del concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal, toda vez que la obligatoriedad de este tiene como fuente normativa un decreto. Finalmente, Alirio Uribe Muñoz sostuvo que la demanda es inepta debido a que no es clara, ya que no determina cuáles son los artículos que hablan sobre la política criminal y parte de un entendimiento equivocado del artículo 167 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 91 de la Ley 1709 de 2014.

69. Como se pasará a explicar, la Corte no comparte lo dicho en dichos conceptos e intervenciones, que indican que el primer cargo de forma carece de claridad, especificidad y pertinencia, y el segundo de especificidad y pertinencia. A continuación se exponen las razones por las cuales la Corte considera que estos cargos sí son aptos.

70. En el primer cargo formal los argumentos expuestos en la demanda son, claros porque, en primer lugar, siguen un hilo conductor que permite comprender la demanda y los argumentos que fundan la presunta inconstitucionalidad de la norma cuestionada. En segundo lugar, los planteamientos son específicos porque describen cómo y por qué la falta del concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal puede comportar una vulneración de normas constitucionales, específicamente del artículo 150 constitucional, y desconocer lo dicho en las sentencias T-762 de 2015 y C-075 de 2022 en el sentido de que el trámite de los proyectos de ley con incidencia en la política criminal debe contar con el concepto del Consejo Superior de Política Criminal. Finalmente, los cargos son pertinentes porque si bien el demandante para soportar su cargo mencionó normas que no son constitucionales, como la Ley 65 de 1993 y el Decreto 2055 de 2014, también soportó sus argumentos en disposiciones que sí lo son, particularmente en los artículos 135.3 y 150 de la Constitución.

⁴⁵ Sentencia C-264 de 2019, reiterada en sentencia C-076 de 2021.

71. En efecto, de acuerdo con la demanda, la falta del concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal vulnera los artículos 135.3 y 150 de la Constitución. El artículo 135.3 hace referencia a las facultades de cada Cámara frente al ejecutivo, lo cual tiene relación con la situación que pone de presente el demandante, toda vez que en su calidad de representante a la Cámara elevó solicitudes al ejecutivo sobre el concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal. Sin embargo, ese artículo no contiene normas que rijan el trámite legislativo y el demandante no presentó argumentos específicos para considerarlo como parámetro de constitucionalidad. Por esta razón la Sala solo abordará este cargo de vicio de procedimiento en función del parámetro de constitucionalidad del artículo 150 superior, bajo el entendido de que, para el actor, la expedición de la ley sin el citado concepto podría significar un desbordamiento de la facultad constitucional del Congreso para hacer leyes, y, con ello, la vulneración del mencionado precepto constitucional.

72. En el segundo cargo formal las razones desarrolladas en la demanda son específicas en cuanto explican por qué la omisión de la mesa directiva de la Cámara de Representantes de someter a discusión y votación una proposición suspensiva tiene el alcance de lesionar las normas contentivas del trámite legislativo, de manera precisa las que disciplinan los deberes de esta autoridad. En este punto es necesario señalar que no existe un estándar argumentativo para que los ciudadanos aleguen vicios de forma en el trámite legislativo que les implique siempre someter el presunto vicio a un juicio de “instrumentalidad de las formas” o a argumentar siempre desde el principio que indica que las dudas deben resolverse a favor del legislador. Los planteamientos, además, son pertinentes porque están fundados en el presunto desconocimiento de aquellas normas de la Ley 5ª de 1992 que sirven de parámetro de constitucionalidad al hacer parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato, por cuanto desarrollan el contenido directo de un mandato superior⁴⁶.

73. Tal y como arriba se reseñó respecto de los cargos de fondo, esto es, la violación al principio de separación de poderes (cargo tercero) y de los derechos de las víctimas (cargo cuarto), se presentaron distintos reparos sobre la aptitud de la demanda. Sobre el cargo cuarto, la Presidencia de la República indicó que no cumple con los requisitos de certeza y suficiencia, pues la norma demandada no reconoce una competencia en favor del presidente para suspender los procesos penales de los actores a los que se refiere la regulación.

74. El Ministerio del Interior señaló que el tercer cargo carece de certeza porque de la lectura del parágrafo 1º del artículo 5º de la Ley 2272 de 2022 no se evidencia la facultad que señala el demandante de “excarcelar detenidos” o suspender las penas. En similar sentido, los ministerios de Justicia y del Derecho y de Defensa Nacional consideraron que tanto el tercer como el cuarto cargo carecen de certeza y suficiencia en tanto surgen de una interpretación errónea del demandante, pues la norma acusada no da

⁴⁶ En la sentencia C-089 de 2022 la Corte precisó que la condición de parámetro de control de constitucionalidad de la Ley 5ª de 1992 “depende, fundamentalmente, de que las disposiciones que se toman en consideración permitan determinar el alcance real de las normas constitucionales”.

facultades al presidente de la República para levantar o suspender órdenes de captura ni para excarcelar ciudadanos condenados.

75. Por su parte, la Academia Colombiana de Jurisprudencia consideró que el tercer cargo es incierto porque parte de un entendimiento equivocado de la disposición y el cuarto cargo no es claro, pues pareciera hacer referencia a una omisión legislativa relativa, sin hacer alusión a ella. El concepto presentado por la Universidad Libre indicó que los dos cargos de fondo carecen de certeza y suficiencia porque lo alegado como inconstitucional por el actor no se encuentra objetivamente en el texto de la ley demandada.

76. Así mismo, la procuradora general de la Nación consideró que respecto de los cargos tercero y cuarto la Corte Constitucional debe inhibirse porque carecen de certeza y suficiencia, ya que el accionante realizó un “análisis incompleto y asistemático” de la norma demandada.

77. De lo anterior se tiene que según algunos intervinientes los cargos de fondo relativos al desconocimiento del principio de separación de poderes y a la vulneración de los derechos de las víctimas serían ineptos, al considerar que la norma no contempla una facultad en cabeza del presidente para solicitar la excarcelación de los voceros de organizaciones humanitarias y sociales y que se trata, por el contrario, de una interpretación subjetiva del demandante.

78. En cuanto al tercer cargo, la Corte observa que el artículo 5 de la Ley 2272 -cuyo contenido se cuestiona en su totalidad-, contempla unas medidas que, a juicio del actor, vulneran el principio constitucional de separación de poderes. Para el demandante, tales medidas permiten que el presidente de la República asuma funciones de las ramas legislativa y judicial. Independientemente de que le asista razón o no al accionante, por lo pronto se observa que ese reparo es comprensible y parte de un contenido cierto del artículo acusado. Esta norma expresamente autoriza a los representantes del Gobierno nacional a realizar, “siguiendo los lineamientos del presidente de la República”, varias acciones en pos de la reconciliación, la convivencia pacífica y la paz. Además, en la medida en que el actor precisa, aunque sumariamente, la razón por la que considera que la norma es inconstitucional, bien puede concluirse que también se satisface el presupuesto de suficiencia, ya que se formuló al menos una razón específica y constitucionalmente relevante que suscita una mínima duda sobre la conformidad de dicho artículo con el texto superior. La Sala reitera que el principio *pro actione* establece que se deben considerar aptas las demandas que contienen los elementos básicos para adelantar el juicio de constitucionalidad, a pesar de que sean presentados sin mayor grado de elaboración o sofisticación⁴⁷.

79. En relación con el cuarto cargo, el artículo cuestionado se refiere a la autorización para el nombramiento como voceros de los miembros de tales organizaciones que el presidente considere pueden contribuir a la paz, aunque no se refiere expresamente a la solicitud de excarcelación. Sin embargo, no es menos cierto que una aplicación posible de la norma es la que cuestiona el demandante, como se pasará a explicar.

⁴⁷ Sentencia C-264 de 2019.

80. En efecto, la norma demandada es el fundamento jurídico que invoca el Decreto 2422 de 2022 y éste, a su vez, es la base de las resoluciones con las que se han solicitado las mencionadas excarcelaciones, como lo indicaron el ministro de Justicia y el alto comisionado para la Paz durante sus intervenciones en la audiencia pública⁴⁸. Así, la norma impugnada ha sido el sustento jurídico de varias solicitudes de excarcelación hechas por el presidente, además de ser la justificante de las decisiones de autoridades judiciales que las han aprobado.

81. Adicionalmente, el principio del efecto útil de la norma permite concluir que una aplicación de la expresión “y se encuentren en privación de libertad”, contemplada en la norma demandada, permite su excarcelación, lo que para el demandante resulta violatorio del derecho de las víctimas al recurso judicial efectivo.

82. En consecuencia, la interpretación que la demanda hace de las normas impugnadas corresponde a su contenido objetivo. Por ende, no les asiste razón a los intervinientes al asegurar que los argumentos de la demanda son producto de interpretaciones subjetivas, de suposiciones que exceden el texto de la ley o de entendimientos equivocados de las disposiciones demandadas. Esto hace que se cumpla con el mínimo argumentativo de certeza, que, en virtud del principio *pro actione*, le permite a la Corte hacer un análisis de fondo de la constitucionalidad de la norma acusada.

3. Problemas jurídicos y estructura de la decisión

83. De acuerdo con los cargos planteados en la demanda, y teniendo en cuenta las posiciones que al respecto fueron formuladas tanto en las intervenciones escritas como en la audiencia pública, la Sala debe resolver los siguientes problemas jurídicos:

Respecto del primer cargo:

¿Durante el trámite de la Ley 2272 de 2022 el Consejo Superior de Política Criminal presentó concepto previo y no vinculante sobre el proyecto de ley, en los términos del artículo 167 de la Ley 65 de 1993? En caso negativo, ¿constituye un vicio de procedimiento en la formación de la Ley 2272 de 2022 el que no se haya contado con dicho concepto?

Respecto del segundo cargo:

¿Constituye un vicio de procedimiento en la formación de la Ley 2272 de 2022 la omisión de la mesa directiva de la Cámara de Representantes de someter a discusión y votación una solicitud suspensiva del debate?

Respecto del tercer cargo:

⁴⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=bT91WPAmxZY>, registros 01:33:40 y 02:32:45, respectivamente.

¿Vulneran el principio constitucional de separación de poderes las facultades que, en relación con las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y la designación de voceros, otorga al Gobierno nacional el artículo 8° de la Ley 418 de 1997 -en la forma como fue modificado por el artículo 5° de la Ley 2272 de 2022-?

Respecto del cuarto cargo:

¿Vulnera los derechos de las víctimas el nombramiento que, como voceros, haga el presidente de la República de miembros de organizaciones sociales y humanitarias que “se encuentren en privación de libertad”?

4. Primer cargo: vicio de procedimiento en la formación de la ley por omisión del concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal

84. Según el demandante, la omisión del concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal constituye un vicio de forma en la elaboración y aprobación de la ley que afecta su constitucionalidad porque desconoce el artículo 150 constitucional. Para analizar este cargo, la Sala se referirá, en primer lugar, al control de constitucionalidad frente a los presuntos vicios de procedimiento en la formación de la ley y, en segundo lugar, al concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal y su relación con el trámite legislativo. Con base en ello, en tercera instancia, analizará si se incurrió en una vulneración del artículo 150 constitucional y, por tanto, en un vicio de procedimiento en la formación de la ley.

4.1. El control de constitucionalidad de los presuntos vicios de procedimiento en la formación de la ley

85. El control de constitucionalidad que adelanta esta Corporación es de dos clases⁴⁹. El primero es formal, en el que se evalúa si en la aprobación de la disposición acusada se cumplió con el procedimiento de formación de la ley que establecen las normas constitucionales y las normas orgánicas sobre la materia. El segundo es sustancial, y en él se analiza el contenido de la norma o disposiciones acusadas a la luz de la Constitución.

86. El control formal tiene como parámetro la Constitución Política y otras normas que, sin estar específicamente contenidas en la Constitución, forman parte del bloque de constitucionalidad⁵⁰, como sucede con las leyes orgánicas, que regulan la actividad legislativa (art. 151 C.P.) y “permit[e]n determinar el alcance real de normas constitucionales”⁵¹. De acuerdo con la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional⁵², la normatividad orgánica que regula la actividad legislativa, incluye (i) el reglamento del Congreso y de cada una de sus cámaras; (ii) las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; (iii) los

⁴⁹ Sentencia C-084 de 2018.

⁵⁰ Sentencias C-238 de 2010 y C-750 de 2008.

⁵¹ Sentencia C-089 de 2022.

⁵² Sentencias C-053 de 2019 y C-289 de 2014.

procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo; y (iv) la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

87. Dada esta temática específica y su procedimiento especial, las leyes orgánicas tienen un rango superior al de las demás leyes, y constituyen verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario⁵³. Como quiera que el proceso legislativo tiene reserva de ley orgánica, una ley ordinaria no puede establecer los procedimientos o requisitos para la elaboración de las leyes ni puede constituirse en un parámetro de control de constitucionalidad para determinar si existió un vicio en el proceso legislativo. La misma conclusión se deriva de los decretos leyes expedidos por el presidente de la República. Como bien los expresa el artículo 150.10 de la Constitución, no es posible otorgarle al presidente facultades extraordinarias para la expedición de leyes orgánicas.

88. De lo anterior se sigue que hay un reparto de competencias entre el legislador ordinario, estatutario y orgánico⁵⁴. Si bien la actividad legislativa transcurre principalmente en el marco de las funciones del legislador ordinario, a fin de respetar y dar desarrollo al principio democrático, hay materias explícitamente señaladas por el Constituyente, que deben someterse al régimen especial del procedimiento legislativo.

89. En efecto, el artículo 151 constitucional establece que “[e]l Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa”. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el alcance de la reserva de ley orgánica establecida en este artículo comprende “[...] no sólo el ejercicio de la función de hacer las leyes sino también el conjunto de las demás funciones que la Constitución atribuye a la Rama Legislativa del poder público. [...] ‘[L]a actividad de la rama legislativa del poder público comprende, en los términos de la Constitución, una función constituyente, legislativa en sentido estricto, de control político, judicial, electoral, administrativa, de control público y de protocolo’”⁵⁵.

90. Así, solo la Constitución Política (en principio, su Título V) y las leyes orgánicas “[...] en los precisos casos en los que la misma [C]onstitución lo disponga como requisito de trámite de las leyes”⁵⁶, son, por regla general, el parámetro para el control de constitucionalidad formal de las leyes.

91. No obstante, no toda irregularidad en el procedimiento de formación de la ley constituye necesariamente un vicio que lleve a su invalidez. La Corte Constitucional, en aplicación del principio de instrumentalidad de las formas⁵⁷, ha diferenciado entre meras irregularidades y vicios de

⁵³ Sentencias C-053 de 2019 y C-289 de 2014.

⁵⁴ Sentencia C-432 de 2017.

⁵⁵ Sentencia C-482 de 2008, ratificada en la Sentencia C-432 de 2017.

⁵⁶ Sentencia C-423 de 1995. Al respecto, puede verse también la Sentencia C-1042 de 2017.

⁵⁷ “El principio de instrumentalidad de las formas, implica que la constatación de que ocurrió una irregularidad en el trámite de una ley, no conlleva inevitablemente que el juez constitucional deba siempre retirarla del ordenamiento. Es necesario que, previamente, el juez examine (i) si ese defecto es de suficiente entidad como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de la ley; (ii) en caso de que la irregularidad represente un vicio, debe la Corte estudiar si existió o no una convalidación del mencionado vicio durante el trámite mismo de la ley; (iii) si el vicio no fue convalidado, debe la Corte analizar si es

procedimiento⁵⁸, pues en ciertos casos “puede tratarse de una irregularidad irrelevante, en la medida en que no vulnera ningún principio ni valor constitucional, y en especial no llega a afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras [...]”⁵⁹.

4.2. Caracterización del Consejo Superior de Política Criminal y fundamento legal y alcance de la obligación de rendir el concepto previo

92. El Consejo Superior de Política Criminal es un organismo colegiado asesor del Gobierno nacional creado por el Decreto 2062 de 1995⁶⁰. Está integrado por 19 miembros que hacen parte de las diferentes ramas del poder público, e ingresó a la legislación a través de la Ley 888 de 2004 que modificó el Decreto 200 de 2003⁶¹ en lo relacionado con el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria. Luego fue incluido en el Código Penitenciario y Carcelario, ya que el artículo 91 de la Ley 1709 de 2014⁶² modificó el Consejo Nacional de Política Penitenciaria y Carcelaria que estaba reglamentado en el artículo 167 de la Ley 65 de 1993⁶³. Actualmente el Consejo Superior de Política Criminal se rige por el Decreto 2055 de 2014⁶⁴.

93. De acuerdo con el Decreto-Ley 1050 de 1968⁶⁵ los Consejos Superiores son organismos adscritos a los ministerios encargados de “[...] asesorar al ministro en la formulación, coordinación y ejecución de la política o planes de acción”⁶⁶. El Consejo Superior de Política Criminal es un espacio de coordinación institucional, de participación y discusión de la política estatal en materia criminal encabezado por el poder ejecutivo, quien tiene a su cargo el diseño de la política criminal, competencia que no es privativa suya, sino que comparte con otros organismos como el Congreso de la República, el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación⁶⁷.

94. El Consejo Superior de Política Criminal está presidido por el ministro de Justicia y del Derecho⁶⁸ y tiene una Secretaría Técnica que es ejercida por la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho⁶⁹. También cuenta con un Comité Técnico⁷⁰, el cual es dirigido

posible devolver la ley al Congreso y al Presidente para que subsanen el defecto observado; y (iv) si no se presenta ninguna de las anteriores hipótesis, la Corte debe determinar si es posible que ella misma subsane, en su pronunciamiento, el vicio detectado, de conformidad con los lineamientos arriba trazados, y respetando siempre el principio de razonabilidad”. Sentencia C-737 de 2001.

⁵⁸ Sentencia C-084 de 2018.

⁵⁹ Sentencia C-872 de 2002.

⁶⁰ “Por el cual se crea el Consejo Superior de Política Criminal”.

⁶¹ “Por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio del Interior y de Justicia, y se dictan otras disposiciones”.

⁶² “Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones”.

⁶³ “Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”.

⁶⁴ “Por el cual se reglamenta el Consejo Superior de Política Criminal, su funcionamiento y todos los asuntos relacionados con las demás instancias técnicas que se requieran para su adecuado desarrollo”.

⁶⁵ “Por el cual se dictan normas generales para la reorganización y el funcionamiento de la administración nacional”.

⁶⁶ Artículo 16 Decreto-Ley 1050 de 1968.

⁶⁷ Sentencia C-646 de 2001.

⁶⁸ Artículo 8 del Decreto 2055 de 2014.

⁶⁹ Artículo 15 del Decreto 2055 de 2014.

⁷⁰ Artículo 16 del Decreto 2055 de 2014.

por el Viceministerio de Política Criminal y Justicia Restaurativa de dicho ministerio y o su delegado⁷¹. Dentro de sus funciones este Comité tiene la de:

“Examinar los proyectos de actos legislativos y de leyes que se presenten a su consideración y del Consejo Superior Política Criminal, confrontándolos con las investigaciones y desarrollos científicos que sean pertinentes, a fin de emitir un concepto que se someterá a discusión de miembros del Consejo”⁷².

95. En el artículo 167 del Código Penitenciario y Carcelario se establece que una de las funciones del Consejo Superior de Política Criminal es:

“Además del diseño del Plan Nacional de Política Criminal, el Consejo deberá presentar concepto previo no vinculante sobre todos los proyectos de ley y de acto legislativo que en materia penal cursan en el Congreso de la República. [...]”.

96. Y en el numeral 6 del artículo 3° del Decreto 2055 de 2014 se especifica que le corresponde:

“Emitir concepto previo, no vinculante, sobre todos los proyectos de ley y de acto legislativo, que se encuentran en etapa de diseño, y antes su trámite en el Congreso la República, que incidan en la política criminal y en el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal”.

97. Según indica el Decreto 2055 de 2014⁷³, corresponde al Ministerio de Justicia y del Derecho coordinar todas las acciones para que estos conceptos sean conocidos por el Congreso de la República.

98. De todo lo anterior se puede concluir sobre este concepto que: (i) es previo al inicio del trámite del proyecto en el Congreso; (ii) no es vinculante; (iii) se exige su presentación en todos los casos de discusión de proyectos de ley y de acto legislativo que se encuentren en etapa de diseño e incidan en la política criminal y en el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal; (iv) su elaboración y emisión está a cargo del Consejo Superior de Política Criminal pero en este proceso el Comité Técnico debe emitir un concepto inicial sobre los proyectos de ley y de acto legislativo que se someterán a discusión de los miembros del Consejo Superior; (v) el Ministerio de Justicia y del Derecho es el responsable de que el concepto sea conocido por el Congreso de la República; (vi) el concepto previo es un documento de carácter técnico científico y como tal puede obrar como una entre muchas fuentes de ilustración para los legisladores en materia de política criminal; (vii) las normas que regulan el concepto imponen obligaciones para el Consejo Superior de Política Criminal y para el Ministerio de Justicia y del Derecho, pero no así para el Congreso de la República; y (viii) ninguna de las normas que regulan el concepto previo establece que su ausencia impida el desarrollo del trámite legislativo.

⁷¹ Artículo 17 del Decreto 2055 de 2014.

⁷² Numeral 2 del artículo 18 del Decreto 2055 de 2014.

⁷³ “En desarrollo funciones Ministerio de Justicia y del Derecho coordinará las acciones necesarias para que los conceptos y del Consejo Superior de Política Criminal sean conocidos por el Congreso la República y las demás entidades y competencia en la materia” (parágrafo del artículo 3).

4.3. Sobre la presunta vulneración del artículo 150 de la Constitución

99. En su intervención por escrito y en la audiencia pública, el ministro de Justicia y del Derecho pretendió desvirtuar este cargo al presentar el oficio del 26 de enero de 2023 emitido por la secretaría técnica del Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal. En dicho documento se informa que el Comité fue citado el 4 de noviembre de 2022 para examinar el proyecto de ley No. 160 de 2022 Cámara, 181 de 2022 Senado y en esta sesión: “el proyecto fue votado por el Comité Técnico de Política Criminal, y colegiadamente esa instancia decidió abstenerse de pronunciamiento, es decir, que la decisión del Comité Técnico fue la de no emitir concepto, debiéndose aclarar que solo está facultado el Comité para elaborar conceptos, cuando las votaciones son favorables o desfavorables a los proyectos de ley o de acto legislativo”⁷⁴. Así mismo, obra en el expediente certificado expedido por el secretario general del Senado en el que se informa que “no se presentó concepto por parte del Consejo Superior de Política Criminal”⁷⁵.

100. Lo que se observa, entonces, es que hay dos apreciaciones sobre el concepto del Consejo Superior de Política Criminal en el trámite legislativo que dio lugar a la Ley 2272 de 2022: una según la cual no hubo una omisión, sino que el Comité Técnico decidió no conceptuar, y otra, que defiende el demandante, según la cual no se presentó concepto alguno, por lo que el Consejo Superior de Política Criminal no habría cumplido con sus funciones afectando así el trámite legislativo. Frente a esta situación en concreto, la Sala se permite establecer las siguientes claridades.

101. Emitir concepto para contribuir a la tecnificación del debate legislativo en determinadas materias es una función del Consejo Superior de Política Criminal, que implica que también pueda abstenerse de rendirlo cuando considere que las temáticas de que trata el proyecto de ley o de acto legislativo no están relacionadas con la “materia penal”⁷⁶ que determina el ámbito de sus competencias. De modo que el Consejo Superior de Política Criminal también ejerce sus funciones cuando resuelve no conceptuar, con fundamento en el concepto que rinda el Comité Técnico, de acuerdo con el numeral 2° del artículo 18 del Decreto 2055 de 2014.

102. Ahora bien, aclara la Sala que el Consejo se encuentra obligado a presentar concepto sobre todos los proyectos de ley y de acto legislativo en “materia penal”. Esta es una función que no es potestativa según se desprende de lo previsto en los artículos 167 del Código Penitenciario y Carcelario y 3.6 del Decreto 2055 de 2014.

103. Es decir que no le asiste razón al ministro cuando argumenta que el Consejo Superior de Política Criminal cumplió con su función en cuanto el Comité Técnico decidió no emitir concepto. Si se aceptara ello, sería asumir

⁷⁴ Expediente digital, archivo “Intervención Ministerio de Justicia y del Derecho”, pp. 8-9.

⁷⁵ Expediente digital, archivo “D0015099. Demanda ciudadana”, p. 44.

⁷⁶ Sobre la discusión sobre cuáles son las materias se entienden dentro del área del derecho penal y la criminología, puede verse la intervención en la audiencia pública de Yesid Reyes Alvarado, director del Área de Derecho Penal de la Universidad Externado de Colombia.

que el Comité Técnico puede sustituir al Consejo en su función de decidir emitir conceptos frente a proyectos de ley o de acto legislativo en materia penal. Adicionalmente, la Sala considera que no es posible tener por presentado el concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal para su consideración en el trámite legislativo, cuando el referido concepto, o la decisión de no conceptuar, se presenta, como en este caso, el mismo día en que la Ley 2272 de 2022 fue promulgada, esto es el 4 de noviembre de 2022⁷⁷.

104. Por lo anterior, la Sala Plena concluye que en el presente caso no se contó con el concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal, tal y como lo certificaron los secretarios generales del Senado y de la Cámara de Representantes. No obstante, esto no implica que se haya configurado un vicio ni una irregularidad en el trámite legislativo, como pasa a argumentarse.

105. El artículo 150 constitucional constituye la fuente y el fundamento de la competencia normativa a cargo del Congreso. Así mismo, constituye la cláusula general de competencia del dicho órgano como legislador ordinario, determina en qué consiste dicha potestad y señala diversos ámbitos en los que se desarrolla.

106. Ahora bien, más allá de establecer una cláusula procedimental a favor de las leyes ordinarias, este artículo no establece ninguna otra prescripción relativa al trámite legislativo. De ahí que, para el análisis constitucional del ejercicio de la función de hacer las leyes por parte del Congreso, sea necesario acudir a la Ley 5ª de 1992 a la que el artículo 151 constitucional remite en materia de procedimiento, que es la normativa orgánica que regula el reglamento del Congreso y de cada una de sus cámaras.

107. De este modo, el incumplimiento de la Ley 5ª de 1992, si bien por sí mismo puede constituir un vicio en la validez de un acto jurídico del Congreso, en algunos casos referidos de manera estricta al ejercicio de la función legislativa, también puede interpretarse como un incumplimiento del artículo 150 constitucional en la medida en que, como se señaló, es el fundamento de la competencia del Congreso en esta materia.

108. Ahora bien, el fundamento jurídico del deber del Consejo Superior de Política Criminal de conceptuar es el Código Penitenciario (Ley 65 de 1993) y el Decreto 2055 de 2014), y no la Ley 5ª de 1992. Por tanto, concluye la Sala que no constituye un requisito de validez del procedimiento legislativo en materia penal, que antes o durante el trámite de un proyecto de ley el Congreso tenga conocimiento del concepto emitido por el Consejo Superior de Política Criminal. Esto es así al menos por las siguientes razones.

109. Primero, la regulación del procedimiento legislativo tiene reserva de ley orgánica y ello supone que debe tramitarse a través de un tipo especial de ley que tiene jerarquía superior a la de ley ordinaria, razón por la cual está integrada al bloque de constitucionalidad en sentido lato⁷⁸. No puede una ley ordinaria como la que regula al Consejo Superior de Política Criminal, ni mucho menos un decreto (como fue toda su regulación precedente), establecer

⁷⁷ Diario Oficial No. 52.208.

⁷⁸ Sentencias C-228 de 2009, C-178 de 2016, C-644 de 2016, entre otras.

requisitos procedimentales al Congreso de la República y mucho menos parámetros para el control de constitucionalidad formal de las leyes.

110. Segundo, de la literalidad de la normatividad descrita se desprende que la expedición de los conceptos frente a los proyectos de ley en materia penal es una exigencia que hace la ley ordinaria al Consejo Superior de Política Criminal en desarrollo de su función asesora. De ninguna manera constituye un requisito del procedimiento legislativo que obligue al Congreso de la República.

111. Tercero, se trata de un concepto a través del cual el Consejo Superior de Política Criminal ejerce su función asesora y no tiene carácter vinculante, es decir, el Congreso no tiene la obligación de atender su recomendación. El concepto constituye un insumo muy importante para la racionalización de la actividad legislativa y para promover un debate técnico e informado, pero no es el único elemento con el que cuenta el Congreso para ejercer su actividad deliberativa. Aún más, no se trata de un concepto que establezca los límites de la deliberación. Así las cosas, y a pesar de la importancia del concepto, dada la naturaleza de la actividad legislativa, la libertad de configuración del legislador y su carácter no vinculante, este no es indispensable para la discusión y aprobación de las leyes.

112. Cuarto, la Corte Constitucional ha reconocido la importancia de la colaboración armónica en los procesos de discusión y construcción de la política criminal. Sin embargo, esta Corporación también ha señalado que, aunque dicha colaboración es un principio a la luz del cual se deben ejercer las competencias en el modelo orgánico de la Constitución de 1991, ello no implica que siempre sea imperativa la participación de todos los órganos en la discusión de las leyes. A propósito de un debate sobre la competencia de la Fiscalía General de la Nación para participar en el diseño de la política criminal del Estado, la Corte Constitucional señaló:

“Y es precisamente en el Congreso donde se garantiza el proceso participativo de que habla la Constitución para la adopción de una política estatal en materia criminal. La naturaleza del debate legislativo permite que todos los órganos estatales con competencia en la materia tengan la oportunidad de controvertir los instrumentos propuestos para el desarrollo y la ejecución de esa política, **sin que sea necesario que todos y cada uno de ellos hayan efectivamente empleado este espacio de representación**”⁷⁹. [Énfasis añadido]

113. Ahora bien, es preciso recordar que mediante la Sentencia T-762 de 2015⁸⁰ la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional reiteró la

⁷⁹ Sentencia C-646 de 2001.

⁸⁰ El demandante también citó como fundamento las sentencias C-075 de 2022 y T-388 de 2013 y C-786 de 2012, y algunos intervinientes citaron también la sentencia T-197 de 2017. No obstante, estas providencias no establecen que la presentación del concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal sea un paso obligatorio del procedimiento legislativo. En la Sentencia C-786 de 2012 no se valora la ausencia del concepto previo del concepto del mencionado Consejo sino que se exponen las reglas para determinar si una irregularidad en la aplicación del procedimiento legislativo comporta un vicio y las reglas para determinar las posibilidades de subsanarlo. La Sentencia C-075 de 2022 versa sobre el concepto de impacto fiscal a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que está previsto en una ley orgánica (Ley 819 de 2003), pero no aborda el concepto del Consejo ni su incidencia en el trámite legislativo. En la Sentencia T-388 de 2013 se

existencia de un estado de cosas contrario a la Constitución en el Sistema Penitenciario y Carcelario del país, declarado mediante la sentencia T-388 de 2013. En aquella providencia se estableció que una de las problemáticas estructurales de la situación carcelaria es la desarticulación de la política criminal⁸¹. Uno de los criterios argumentativos de los que dicha sentencia se sirvió para contribuir a establecer las características de una política criminal respetuosa de los derechos humanos es que esta sea coherente⁸², tarea en la cual puede cumplir un papel relevante el Consejo Superior de Política Criminal. Por lo tanto, en esta providencia la Sala resolvió:

“ORDENAR al Congreso de la República que, dentro del ámbito de sus competencias y respetando su libertad de configuración del derecho, de aplicación a lo dispuesto en los artículos 3º, numeral 6º, y 18 del Decreto 2055 de 2014, en el sentido de contar con el *concepto previo del Comité Técnico Científico del Consejo Superior de Política Criminal*, para iniciar el trámite de proyectos de ley o actos legislativos que incidan en la política criminal y en el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal”. [Negrilla original].

114. Como se ha visto, las órdenes establecidas en el numeral 6º del artículo 3º y en el artículo 18 del Decreto 2055 de 2014 están dirigidas específicamente al Consejo Superior de Política Criminal y al Comité Técnico y no están referidas al procedimiento legislativo. De modo que la orden precitada de la Sentencia T-762 de 2015, si bien insiste en que el concepto debe ser previo y debe ser considerado por el Congreso, es una reiteración de una obligación contenida en una ley ordinaria pues su cumplimiento contribuiría al debate en el Congreso -y en concreto en el caso entonces analizado, a la superación del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria-. Sin embargo, lo expuesto no convierte al requisito legal en uno orgánico o constitucional del procedimiento de formación de las leyes.

115. La interpretación de la orden de aquella sentencia que pretende hacer valer el accionante no es razonable si se tiene en cuenta que: (i) estaría dándole una orden al Congreso respecto de una acción sobre la que no tiene el control; (ii) haría depender la actividad legislativa de un concepto cuya expedición y envío al Congreso depende del poder ejecutivo⁸³, lo cual puede

reconoce la importancia del papel de Consejo y se establece como una medida de mediano plazo fortalecerlo como instancia de análisis de todos los proyectos de ley que en materia penal y penitenciaria que estén en curso en el Congreso de la República; esta Sentencia, por tanto, no hace ninguna consideración sobre vicios de trámite legislativo derivados de la ausencia del concepto. Tampoco la Sentencia T-197 de 2017 que se limita a recoger la doctrina sentada en la Sentencia T-762 de 2015 en los siguientes términos: “6.4.2.2. Las órdenes de carácter general se vincularon con la necesidad de incidir en el desarrollo de la política criminal y de lograr su compatibilidad con el derecho a la dignidad humana. En este sentido, para conjurar el ECI y bajo una perspectiva de largo, mediano y corto plazo, se hallan imperativos para que el Congreso, el Gobierno Nacional y la Fiscalía actúen conforme a sus competencias, siguiendo unos parámetros mínimos mencionados en la citada sentencia. Así, por ejemplo, al Congreso se le exhortó para contar con el concepto previo del Comité Técnico Científico del Consejo Superior de Política Criminal para iniciar el trámite de proyectos de ley en materia penal. Al Gobierno se le ordenó aplicar los estándares constitucionales mínimos de una política criminal respetuosa de los derechos humanos, lo cual también se le exigió a la Fiscalía General de la Nación, en especial frente a la solicitud de medidas de aseguramiento. Finalmente, se dispuso que el INPEC, la USPEC el DNP, el Ministerio de Justicia y del Derecho, y el Consejo Superior de Política Criminal elaboraran un plan integral de programas y actividades de resocialización” [énfasis añadido].

⁸¹ Fundamentos jurídicos 27 a 67.

⁸² Fundamentos jurídicos 61 y 62.

⁸³ A este respecto, cabe señalar que el Consejo Superior de Política Criminal, aunque integrado por autoridades de distintas ramas del poder público y otros organismos del Estado, es presidido por el ministro

suponer una limitación excesiva del principio democrático; y (iii) que la orden dada por la Sala de Revisión es muy clara en señalar que el Congreso, en todo caso, puede y debe actuar “dentro del ámbito de sus competencias”, las cuales se rigen en materia procedimental por las correspondientes leyes orgánicas. En su trámite no se dispone ningún requisito relativo a este concepto que limite la expedición de las leyes.

116. Sobre este punto de manera adicional, la Sala resalta que en el numeral segundo del resolutivo vigésimo segundo de la Sentencia T-762 de 2015 la Corte eliminó el término “ineludible” para referirse a la obligación del Congreso de contar con el concepto antes de iniciar el trámite de una iniciativa legislativa o de acto legislativo que lo requiriera por tratarse de materias de competencia del Consejo Superior de Política Criminal . Ese término sí lo usó la Sala de Revisión en la parte motiva de dicha providencia al describir las características que debe cumplir una política criminal respetuosa de los derechos humanos (fundamento jurídico 67). La orden no consideró que el requisito fuera ineludible desde la perspectiva del procedimiento legislativo.

117. Ninguno de los argumentos anteriores tiene la finalidad de restar trascendencia al concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal. Por el contrario, la Corte insiste en la importancia que reviste este concepto para construir una política criminal articulada, consistente y enmarcada constitucionalmente al concretar un insumo fundamental para la tecnificación del debate legislativo. El concepto, sin duda, contribuye a la legitimidad y coherencia de la legislación en materia de política criminal y el Consejo tiene la obligación legal de rendirlo, por lo que el incumplimiento injustificado de dicho deber podría incluso dar lugar a eventuales procesos disciplinarios en contra de sus integrantes. Sin embargo, como se ha indicado, cosa distinta es que la rendición del concepto no sea una obligación orgánica que condicione la validez del debate legislativo.

118. Por las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional concluye que: (i) las normas que regulan el concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal, en sí mismas, no obran como parámetro de constitucionalidad ni se constituyen en requisito para la formación de las leyes; (ii) aunque se acredita que la Ley 2272 de 2022 fue aprobada sin el concepto previo de dicho Consejo, tal situación no vulnera el artículo 150 superior. En conclusión, para la Corte no le asiste razón al actor al indicar que existió un vicio formal en el trámite de la Ley 2272 de 2022 por la ausencia del referido concepto. Por lo mismo, no hay necesidad de entrar a valorar, como lo solicita el demandante, si la Ley 2277 de 2022 versa sobre asuntos relacionados con materias penales o que incidan en la política criminal. Hacer tal estudio implicaría realizar un juicio de legalidad, que no es propio de las competencias de esta Corporación de conformidad con el artículo 241 de la Constitución.

de Justicia y del Derecho (Ley 65 de 1993, art. 167.1), al que le corresponde coordinar “las acciones necesarias para que los conceptos y labores del Consejo Superior de Política Criminal sean conocidos por el Congreso de la República” (Decreto 2055 de 2014, artículo 3º, parágrafo). Por su parte, el Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, que tiene la función de examinar los proyectos de ley sobre la materia que con el fin de emitir un concepto ante el Consejo Superior (Decreto 2055 de 2014, art. 18.2), es dirigido por el viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa del Ministerio de Justicia (ibidem, art. 17).

5. Segundo cargo: vicio de procedimiento en la formación de la ley por la omisión en que habría incurrido la mesa directiva de la Cámara de Representantes en someter a discusión y votación como proposición suspensiva una solicitud de aplazamiento del debate (artículo 151 CP)

119. Según lo señaló el demandante, el 2 de noviembre de 2022 radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes una proposición que tenía el objetivo de suspender el debate de la conciliación del proyecto 160 de 2022 de la Cámara de Representantes y 181 de 2022 del Senado, hasta tanto se contara con el concepto del Consejo Superior de Política Criminal. El actor argumentó que al no haberse sometido a discusión ni votación tal proposición suspensiva como lo ordenan los artículos 112, 113 y 114.3 de la Ley 5ª de 1992, el trámite legislativo de la Ley 2272 de 2022 incurrió en un vicio de procedimiento al desconocer el artículo 151 de la Constitución Política y los artículos 47.3 y 94 de la Ley 5ª de 1992.

120. Para resolver este cargo, la Corte, en primer lugar, se referirá a las proposiciones suspensivas dentro del trámite legislativo y analizará, conforme a las pruebas allegadas en este proceso, lo ocurrido en la sesión del 3 de noviembre de 2022 en la plenaria de la Cámara de Representantes en la que se votó y aprobó el informe de conciliación del proyecto de ley 160 de 2022 Cámara - 181 de 2022 Senado. Con base en ello, en segundo lugar, la Corporación pasará a determinar si se incurrió en una vulneración del artículo 151 constitucional y de los artículos 47.3, 94, 112, 113 y 114.3 de la Ley 5ª de 1992.

5.1. Las proposiciones suspensivas dentro del trámite legislativo

121. Las proposiciones son el medio a través del cual los miembros del Congreso de la República ponen en conocimiento del cuerpo colegiado propuestas sobre los proyectos de ley que están en trámite, u otro tipo de solicitudes enmarcadas estrictamente dentro del trámite legislativo. Estas se realizan para que sean consideradas y decididas por una comisión o por la plenaria de una de las cámaras⁸⁴. La discusión sobre los proyectos de ley y las proposiciones hace parte de la esencia del debate legislativo, que es abierto por el presidente de la respectiva corporación y que termina con la votación general (art. 94, Ley 5ª de 1992). Las proposiciones, en consecuencia, son una forma en la que los congresistas pueden ejercer su derecho a intervenir en los debates (art. 96, Ley 5ª de 1992).

122. El Título II⁸⁵, Capítulo V⁸⁶, Sección 5ª de la Ley 5ª de 1992⁸⁷ reglamenta las proposiciones. Allí, se establecen las siguientes características: (i) pueden ser presentadas por cualquier congresista (art. 113); (ii) se clasifican en principal, sustitutiva, suspensiva, modificativa y especial (art. 113); (iii) pueden ser de modificación, adición o suspensión y deben ser

⁸⁴ Otras formas para el ejercicio de este derecho son las intervenciones (art. 97), interpelaciones (art. 98), contestación a alusiones (art. 99); réplicas o rectificaciones (art. 100) y mociones de orden, aplazamiento, cierre del debate, suspensión, prelación de mociones y retiro de mociones (arts. 106 a 111).

⁸⁵ “De las disposiciones comunes al Senado de la República y a la Cámara de Representantes”.

⁸⁶ “Del régimen de las sesiones”.

⁸⁷ “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”.

presentadas por escrito y firmadas; (iv) no hay necesidad de incluir por escrito las razones o argumentos que justifican la presentación de la proposición, pues el autor puede hacer uso de la palabra para sustentarla (art. 113); y (v) cuando se esté en discusión una proposición solo se admiten solicitudes relativas a modificación, adición, suspensión, orden, informe oral o lectura de documentos, declaración de sesión permanente, y votación nominal o secreta (art. 112).

123. El procedimiento establecido para el trámite de las proposiciones es el siguiente. Primero, deben ser leídas por el secretario general de cada cámara (art. 47.3). Segundo, una vez leídas se procede a su discusión, lo cual, salvo con algunas excepciones, es un paso impostergable antes de someterlas a votación. (art. 123.5). Tercero, una vez cerrada la discusión y antes de la votación, la proposición debe ser leída nuevamente (art. 125). Cuarto, las proposiciones deben constar en las actas de las sesiones (art. 35).

124. De acuerdo con el artículo 114.3 del Reglamento del Congreso, la proposición suspensiva “[e]s la que tiene por objeto suspender el debate mientras se considera otro asunto que deba decidirse con prelación, pero para volver a él una vez resuelto el caso que motiva la suspensión”. Este tipo de proposiciones es distinta a la moción de suspensión del artículo 109 de la Ley 5ª de 1992, pues esta última se concede “en razón de una moción de duelo o por circunstancias de fuerza mayor”, mientras que la proposición suspensiva puede fundamentarse en razones distintas a estas. También, las proposiciones suspensivas son distintas a la moción de aplazamiento al que se refiere el artículo 107 de la Ley 5ª de 1992. Dicha moción permite una postergación de un debate en curso para una nueva fecha, mientras que en la proposición suspensiva el debate no se posterga, sino que se interrumpe hasta tanto se dé trámite al asunto invocado para la suspensión.

125. La Ley 5ª de 1992 establece como normas especiales de regulación de la proposición suspensiva las siguientes: (i) tienen que expresarse por escrito y con la firma del respectivo congresista (art. 113); (ii) se discute y resuelve separadamente de la proposición principal⁸⁸ (art. 114.3); (iii) en su discusión cada congresista no podrá hablar más de una vez (art. 103.3); (iii) cada una de las intervenciones en su debate no podrá exceder los cinco minutos (art. 108); (iv) tiene prelación para su debate, después de la proposición de verificación de quórum (art. 110) y de sesión permanente (art. 114.3); y (v) no podrá hacerse una proposición suspensiva frente a otra suspensiva (parágrafo del artículo 114).

126. Ahora bien, la inobservancia de los requisitos rituales para la formación y aprobación de las leyes, que establecen las leyes orgánicas y la Constitución, puede llegar a configurar un vicio formal⁸⁹. Corresponde a la Corte verificar la gravedad de la irregularidad ocurrida en el trámite legislativo a fin de decidir sobre la constitucionalidad de la ley. Para esto debe determinar:

“(i) Si el defecto es de suficiente entidad como para constituir un vicio

⁸⁸ “Proposición principal. Es la moción o iniciativa que se presenta por primera vez a la consideración y decisión de una Comisión o de una de las Cámaras” (art. 114.1, Ley 5 de 1992).

⁸⁹ Sentencia C-501 de 2001.

susceptible de afectar la validez de la ley; (ii) en caso de que la irregularidad represente un vicio, si existió o no una convalidación del mismo durante el trámite legislativo respectivo; (iii) si el trámite no fue convalidado, se analizará si es posible devolver la ley al Congreso, para que subsane el defecto observado; y (iv) [d]e no acontecer alguno de los anteriores supuestos, si es posible que la Corte misma los subsane en su pronunciamiento, respetando siempre el principio de razonabilidad”⁹⁰.

127. Así, esta Corporación ha establecido que no toda irregularidad sobre la formación de las leyes da lugar a su inconstitucionalidad. Esto es lo que sucede en los casos en que no se vulnera ningún valor o principio constitucional, no se afecta la formación de la voluntad democrática ni se desconoce la estructura institucional diseñada por la Constitución⁹¹. En el análisis de los vicios formales es necesario aplicar el criterio hermenéutico contenido en el principio de instrumentalidad de las formas, que implica que estas deben “interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo”⁹².

128. Respecto del trámite de las proposiciones la Corte Constitucional ha establecido que, dado que estas configuran buena parte del debate legislativo, es necesario garantizar el principio de publicidad para, con esto, garantizar la participación efectiva de los miembros del Congreso⁹³. Por lo anterior, la lectura de las proposiciones antes de la discusión y nuevamente antes de la votación es lo que garantiza el conocimiento previo de los asuntos, lo que es muy relevante para el proceso de formación de la ley, el respeto de los derechos de las minorías y la existencia del debate⁹⁴.

129. Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha establecido que respecto de las proposiciones no solo tienen responsabilidad las mesas directivas de las corporaciones en los términos ya señalados, sino que al congresista le asiste un deber de diligencia inherente al trámite de la proposición. No basta con radicarla, sino que tiene la obligación de explicarla y exigir su sometimiento a discusión y decisión a través, por ejemplo, de las mociones de orden⁹⁵. El incumplimiento de este deber de diligencia hace que el vicio respecto de una proposición no acarree su inconstitucionalidad pues “ello supondría premiar una conducta omisiva, y por lo mismo, contraria a los deberes que regulan el comportamiento de los congresistas”⁹⁶.

130. El deber de debida diligencia que tienen los congresistas implica una obligación de participar activamente en el proceso de formación de la ley y adoptar todas las medidas que consideren necesarias para optimizar el debate legislativo y asegurar que este se desarrolle conforme a las normas que lo regulan. Es por esto que la Corte Constitucional considera que es contrario a la naturaleza deliberativa el que los congresistas exhiban una actitud pasiva en el trámite legislativo, para después, al término del debate, dejar constancias de

⁹⁰ Sentencia C-730 de 2011.

⁹¹ Sentencia C- 737 de 2001.

⁹² Sentencia C-737 de 2001.

⁹³ Sentencia C-751 de 2013.

⁹⁴ Sentencia C-760 de 2001. Al respecto también pueden verse las Sentencias C-1039 de 2004, C-131 de 2009, C-168 de 2012, C-537 de 2012 y C-084 de 2018.

⁹⁵ Sentencia C-1040 de 2005.

⁹⁶ Ibid.

irregularidades. Por esta razón, esta Corporación con anterioridad ha indicado que “[e]l Reglamento del Congreso no es una hoja de ruta pensada para el uso estratégico, ni es una herramienta de oposición política”⁹⁷. De hecho, recientemente, en la Sentencia C-134 de 2023, la Corte reiteró la regla de que la debida diligencia del proponente es un componente que también se debe tener en cuenta para evaluar la publicidad de las proposiciones. Allí se expresó que una de las finalidades de esa regla es evitar que se presenten múltiples proposiciones como una estrategia para viciar el trámite legislativo⁹⁸.

131. De todo lo anterior se resaltan los siguientes elementos como relevantes para la resolución del cargo bajo examen: (i) las proposiciones suspensivas hacen parte del debate legislativo porque promueven su interrupción para resolver un asunto de importancia en el desarrollo del mismo; (ii) ellas tienen unos requisitos formales específicos establecidos en la Ley 5ª de 1992, dentro de los cuales se resalta el que deben ser presentadas por escrito y con la firma del proponente; (iii) de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional el requisito de la doble lectura de las proposiciones es fundamental para la publicidad y para la garantía del debate democrático, por lo que tal lectura es una carga de las mesas directivas de las corporaciones; (iv) los congresistas proponentes también tienen cargas importantes dentro del debate, especialmente la de la debida diligencia; y finalmente, que (v) el análisis de las irregularidades formales debe ser estudiado a partir del principio de la instrumentalidad de las formas.

5.2. El trámite legislativo en la sesión del 3 de noviembre de 2022 en la plenaria de la Cámara de Representantes en la que se votó y aprobó el informe de conciliación del proyecto de ley 160 de 2022 Cámara - 181 de 2022 Senado

132. De la lectura de la Gaceta del Congreso No. 175 de 2023⁹⁹ aportada por la Secretaría General de la Cámara de Representantes y que obra en el expediente¹⁰⁰, la Sala encuentra que el 3 de noviembre de 2022 se discutió en la plenaria de la Cámara el informe de conciliación del proyecto de ley 160 de 2022 Cámara - 181 de 2022 Senado. Este informe fue leído¹⁰¹, después de lo cual el presidente de la Corporación, David Ricardo Racero Mayorca, preguntó “Uscátegui ¿va a dejar una constancia, Representante?”¹⁰², para más adelante replicar: “[u]n minuto Representante Uscátegui, adelante, entonces

⁹⁷ Sentencia C-029 de 2018. A partir de este deber de debida diligencia, por ejemplo, la Corte Constitucional resolvió que la no discusión de una proposición no constituyó una irregularidad que diera lugar a la inconstitucionalidad de la Ley 1753 de 2015: “En ese orden de ideas, es claro, de acuerdo con las subreglas sentadas por la jurisprudencia constitucional, que el Congresista no desplegó un mínimo de diligencia, y no intervino, ni presentó una moción específicamente destinada a exigir la discusión de la Proposición 148, situación en la que, de acuerdo con las subreglas establecidas por la jurisprudencia constitucional y reiteradas en los fundamentos normativos de esta providencia, debe concluirse que la irregularidad no tiene la fuerza necesaria para provocar la invalidación de la norma” (Sentencia C-044 de 2017).

⁹⁸ La sentencia referida señaló que, en virtud del deber de diligencia, no es aceptable para “quienes intervienen en un procedimiento legislativo como este, presentar proposiciones y observar pasivamente cómo estas se dejan de tramitar o se imprueban sin darles previa lectura, para así pre constituir un vicio o permitir que este se configure, y luego oponerlo en la justicia constitucional”.

⁹⁹ Gaceta del Congreso, año XXXII – No. 175. Bogotá, D. C., viernes 17 de marzo de 2023, ISSN 0123-9066.

¹⁰⁰ Expediente Digital, “Remisión de pruebas - Respuesta al oficio No. OPC-029 de 2023”, fls. 10-122.

¹⁰¹ Expediente Digital, “Remisión de pruebas - Respuesta al oficio No. OPC-029 de 2023”, fl. 115.

¹⁰² Expediente Digital, “Remisión de pruebas - Respuesta al oficio No. OPC-029 de 2023”, fl. 116.

espere ya le doy la palabra José para que tenga su debido respeto, abra registro señor [s]ecretario”¹⁰³.

133. Después de esta anotación del presidente de la Cámara se abrió el registro para votar el informe de conciliación. Al cierre del registro el secretario general anunció que la votación fue de “47 votos manuales por el sí y 81 votos electrónicos, para un total de 128 votos por el sí. Por el no: [u]n voto de Yulieth Sánchez, 1 voto manual por el no, 6 votos electrónicos para un total de 7 votos por el no”¹⁰⁴. Después de esto el secretario general dejó constancia de que se aprobó el informe de conciliación¹⁰⁵. Inmediatamente después el presidente David Ricardo Racero Mayorca le dio la palabra al Representante Uscátegui, quien hizo un comentario respecto de la aprobación de la reforma tributaria y también sobre la aprobación del informe de conciliación del proyecto de ley 160 de 2022 Cámara - 181 de 2022 Senado, así:

“Pero acabamos de votar la conciliación del proyecto de orden público y se hizo sin el lleno completo de los requisitos de ley y con una actuación por parte del Ministro de Justicia que perfectamente se está configurando en un prevaricato, pero como sé que pocos me están escuchando, ya nos veremos en las instancias correspondientes, que esto no termina aquí, muchas gracias”¹⁰⁶.

134. En el acta de la sesión del 3 de noviembre de 2022 no hay más constancias de intervenciones del representante Uscátegui en el punto IV del orden del día, que corresponde a la votación del informe de conciliación del proyecto que se sancionó como la Ley 2272 de 2022, ni constancias de discusión ni votación de proposición suspensiva alguna.

135. Mediante auto de pruebas del 16 de febrero de 2023 el magistrado sustanciador solicitó a la Secretaría General de la Cámara de Representantes “(iv) copia de las solicitudes dirigidas por el representante y ponente del proyecto José Jaime Uscátegui Pastrana el día 18 de octubre de 2022 al presidente de la Cámara de Representantes, y los días 16 y 25 de octubre al Consejo Superior de Política Criminal, para que dicho Consejo conceptuara sobre la iniciativa legislativa en trámite”¹⁰⁷. Posteriormente, con auto de pruebas del 10 de marzo de 2023 el magistrado sustanciador solicitó a la Secretaría General de la Cámara de Representantes “(v) copia de la proposición que el 2 de noviembre de 2022 radicó el representante José Jaime Uscátegui Pastrana en su calidad de ponente, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, mediante la cual proponía la suspensión del debate que en la plenaria se desarrollaría el 3 de noviembre de 2022 hasta que se pronunciara el Consejo Superior de Política Criminal, con la constancia sobre si dicha proposición fue o no leída en la sesión plenaria”¹⁰⁸.

¹⁰³ Expediente Digital, “Remisión de pruebas - Respuesta al oficio No. OPC-029 de 2023”, fl. 116.

¹⁰⁴ Expediente Digital, “Remisión de pruebas - Respuesta al oficio No. OPC-029 de 2023”, fls. 116-117.

¹⁰⁵ Expediente Digital, “Remisión de pruebas - Respuesta al oficio No. OPC-029 de 2023”, fl. 117.

¹⁰⁶ Expediente Digital, “Remisión de pruebas - Respuesta al oficio No. OPC-029 de 2023”, fl. 117.

¹⁰⁷ Expediente Digital, “Auto que Admite la demanda y decreta la práctica de pruebas”, p. 19.

¹⁰⁸ Expediente Digital, “Auto del 10 de marzo de 2023, ordena pruebas y continuar con el trámite procesal”, p. 3.

136. Mediante comunicación SG.2-0224/2023 del 16 de marzo de 2023¹⁰⁹ la Secretaría General de la Cámara de Representantes, encabezada por el Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza, allegó a la Corte Constitucional respuesta en la que certificó que “[...] revisado de manera integral el expediente de la Ley objeto de estudio, no se encontraron en las fechas indicadas, solicitudes suscritas por el doctor José Jaime Uscátegui Pastrana, Representante a la Cámara, dirigidas al Presidente de la Corporación o al Consejo Superior de Política Criminal”¹¹⁰. Esta certificación fue ratificada mediante comunicación SG.2-0323/2023 del 27 de marzo de 2023¹¹¹, en la cual la Secretaría General dio respuesta al auto del 10 de marzo de 2023¹¹² en los siguientes términos:

“De otra parte, una vez revisado el contenido del Acta No. 28 de Sesión Plenaria Ordinaria de noviembre 3 de 2022, publicada en la Gaceta del Congreso 175 de marzo 17 de 2023 (adjunta a la presente), en la que fue discutido, votado y aprobado el Informe de Conciliación al Proyecto de Ley No. 160 de 2022 Cámara - 181 de 2022 Senado (ver páginas 106 a 108), esta Secretaría certifica que no se dio lectura a ninguna proposición, sin embargo, se constató que antes de abrir la discusión del antedicho Informe de Conciliación, la Presidencia le concedió el uso de la palabra al H. R. José Jaime Uscátegui Pastrana, en dos (2) oportunidades (ver página 107, columna 1, incisos 1, 2, 5 y 6), no obstante, el doctor Uscátegui sólo se pronunció, posterior a la aprobación del Informe de Conciliación en comentario (ver página 108, columna 2, incisos 1, 2, 3, 4 y 5), y en dicha intervención no hizo ninguna mención a la aludida proposición”¹¹³.

137. Como uno de los anexos de la demanda, el actor José Jaime Uscátegui, aportó un oficio que suscribió y dirigió al presidente de la Cámara, David Racero Mayorca. El documento tiene un sello de recibido del 2 de noviembre de 2022, 10:59 am, sin que se especifique el lugar de radicación. En dicho memorial se expresa de manera textual el siguiente asunto: “Solicitud de aplazamiento de la discusión del Informe de Conciliación del Proyecto de Ley N° 160 de 2022 Cámara -181 de 2022 Senado «Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones»”¹¹⁴. En ese oficio se solicita al presidente de la Cámara de Representantes que se aplase la discusión del informe de conciliación porque no se ha recibido el concepto del Consejo Superior de Política Criminal. Este es el documento al que en su demanda el accionante refiere como la proposición cuya lectura, discusión y votación, en su criterio, fue omitida por la mesa directiva¹¹⁵.

¹⁰⁹ Expediente Digital, “Remisión de pruebas - Respuesta al oficio No. OPC-029 de 2023”, pp. 1-229.

¹¹⁰ Expediente Digital, “Remisión de pruebas - Respuesta al oficio No. OPC-029 de 2023”, p. 5.

¹¹¹ Expediente Digital, “Remisión de pruebas - Respuesta al oficio No. OPC-046 de 2023”, p. 3.

¹¹² Expediente Digital, “Auto del 10 de marzo de 2023, ordena pruebas y continuar con el trámite procesal”.

¹¹³ Expediente Digital, “Remisión de pruebas - Respuesta al oficio No. OPC-046 de 2023”, pp. 3-4.

¹¹⁴ Expediente Digital, “D0015099. Demanda ciudadana”, p. 41. En el escrito de la demandada el accionante se refiere a este oficio como 1

¹¹⁵ Expediente digital. Archivo: “D0015099. Demanda ciudadana”, p. 22. Textualmente: “[...] José Jaime Uscátegui, en su calidad de ponente, el día 2 de noviembre de 2022 radiqué en la Secretaría General de la Cámara de Representantes a las 10:59 am una proposición que pretendía aplazar (suspender) el debate de la conciliación del proyecto de ley 160 de 2022 Cámara – 181 de 2022 Senado que se desarrollaría el 3 de noviembre de 2022 [...]”.

138. Así las cosas, pese a que el secretario general de la Cámara de Representantes informó a esta Corporación que no tenía registro de que el representante Uscátegui Pastrana hubiese formulado alguna solicitud de aplazamiento dentro del trámite del presente proyecto de ley, lo cierto es que el mencionado congresista sí aportó con su demanda un documento suscrito por él que se anuncia como “solicitud de aplazamiento”, se refiere al Proyecto de Ley 160 de 2022 Cámara - 181 de 2022 Senado, y tiene un sello de recibido de fecha 2 de noviembre de 2022. Aunque dicho sello no permite identificar con certeza la dependencia adonde fue radicado, el accionante sostuvo que ese documento lo presentó ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Ante estas versiones contrapuestas, la Sala opta por darle credibilidad al demandante en cuanto a que sí radicó dicho documento ante la Secretaría de la Cámara de Representantes el 2 de noviembre de 2022 ya que el aludido documento en todo caso lleva una firma y fecha de recibido que respalda lo dicho por el actor. Además, esto permite a la Corte pronunciarse integralmente sobre el vicio de fondo alegado por el demandante, en lugar de descartarlo por falta de prueba.

139. Hecha esta precisión, la Corte encuentra que, aunque se tenga por cierto que el demandante efectivamente sí radicó la aludida comunicación el 2 de noviembre de 2022 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, este oficio no constituye una proposición suspensiva, en los términos reglamentados por la Ley 5ª de 1992 por las razones que se expresan a continuación. Primero, el mencionado oficio no permite establecer si lo que se pretendía era un aplazamiento del debate en los términos del artículo 107 de la Ley 5ª de 1992, o presentar una proposición suspensiva con fundamento en el artículo 114.3 de la misma normatividad. El demandante no le otorgó al documento el valor de una proposición, menos de una suspensiva, ni adujo que elevaba esa solicitud en ejercicio de las facultades que la Ley 5ª de 1992 reconoce a los congresistas para incidir en el desarrollo del debate.

140. Segundo, y precisamente porque su solicitud fue radicada fuera del debate, incluso un día antes de su ocurrencia, ella no tenía la potencialidad para suspender la discusión pues ni siquiera había iniciado. La proposición en cuestión, al tener el objetivo de cambiar el orden del día de la sesión del 3 de noviembre de 2022 debió haber sido presentada para someterla a discusión en el inicio de la sesión cuando se hizo lectura y se aprobó tal orden del día.

141. Tercero, el documento se dirigió exclusivamente al presidente de la Cámara y en él se empleó la expresión “solicito que se aplace la discusión del informe de conciliación”. Así, la petición pretendía una acción directa y unilateral del presidente de la Corporación. De la literalidad del texto no se extrae que el demandante hubiera pedido que la solicitud de aplazamiento se sometiera a consideración y votación de la plenaria de la corporación. Por ende, la mesa directiva de la Cámara de Representantes pudo interpretar el referido oficio como una solicitud para elaborar o modificar el orden del día con anterioridad al inicio de la sesión, sin que se tratara de una proposición presentada en el curso del debate a la que tuviera que dársele el tratamiento previsto en la Ley 5ª de 1992 para las proposiciones o las mociones de aplazamiento.

142. En consecuencia, ni por su sentido formal ni por su contenido material es posible derivar de ese oficio la naturaleza de una proposición y mucho menos una suspensiva. Tampoco es dable concluir que se trataba de una moción de aplazamiento que, como arriba se señaló, se presenta durante el desarrollo del debate. Incluso, si en gracia de discusión se afirmara que lo que pretendía el demandante era aplazar el debate, habría que recordar que la Ley 5ª de 1992 prevé que tal solicitud procede en relación con un debate en curso¹¹⁶. Además, se insiste, el demandante no dejó en claro que esperaba que su solicitud fuera sometida a consideración y votación de la plenaria de la corporación conforme ocurre con las proposiciones suspensivas o con las mociones de aplazamiento.

143. Cuarto, el demandante pretendió darle al documento un mayor alcance del que tiene. En la demanda, su autor caracterizó el documento como una proposición cuando es evidente que no fue radicada como tal y expresó que el objetivo era suspender el debate pese a que el documento textualmente se refiere a aplazar la discusión, no a suspenderla. Al no tener alcance de proposición no hacía falta que la mesa directiva le diera el tratamiento que la Ley 5ª de 1992 prevé para las proposiciones en general ni para las proposiciones suspensivas en particular.

5.3. Sobre la vulneración del artículo 151 constitucional y 47.3, 94, 112, 113 y 114.3 de la Ley 5ª de 1992

144. Según la Ley 5ª de 1992, el principio de publicidad de las proposiciones se cumple con su lectura por parte de la mesa directiva de la respectiva corporación. Por consiguiente, la radicación de las proposiciones se prueba, por regla general, con: las actas de las sesiones publicadas en la Gaceta del Congreso, que es el medio oficial de publicidad de sus actos¹¹⁷, y las certificaciones que de las mismas haga la Secretaría General¹¹⁸.

145. La Corte estudió el acta de la sesión ordinaria del jueves 3 de noviembre de 2022, publicada en la Gaceta del Congreso No. 175 de 2023, después de que la Secretaría General de la Cámara de Representantes le certificara que: “(...) no se encontró en la fecha señalada, proposición radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por el doctor José Jaime Uscátegui Pastrana (...)”¹¹⁹. Sobre el punto corresponde, entonces, hacer algunas consideraciones.

146. En la sesión ordinaria del 3 de noviembre de 2022 aún podrían discutirse proposiciones. De acuerdo con el Reglamento del Congreso los debates consisten en la discusión de los proyectos de ley y las proposiciones, y estos terminan “con la votación general” (art. 94, Ley 5ª de 1992). Esto quiere decir que en las sesiones de votación también se pueden discutir

¹¹⁶ Ley 5ª de 1992. “Artículo 107. Aplazamiento. Los miembros de cada una de las Cámaras podrán solicitar el aplazamiento de un debate en curso, y decidir la fecha para su continuación.”

¹¹⁷ “Artículo 36. Gaceta del Congreso. El Congreso pleno, el Senado y la Cámara de Representantes tendrán un órgano o medio oficial escrito de publicidad de sus actos, denominado Gaceta del Congreso. Los Secretarios de las Cámaras serán los directores de las secciones respectivas. (Ley 5ª de 1992).

¹¹⁸ “Artículo 47. Deberes. Son deberes del Secretario General de cada Cámara: [...] 12. Expedir las certificaciones e informes -si no fueren reservados- que soliciten las autoridades o los particulares [...]”.

¹¹⁹ Expediente Digital, “Remisión de pruebas - Respuesta al oficio No. OPC-029 de 2023”, p. 5.

proposiciones, antes del anuncio de inicio de votación (art. 123 de la Ley 5ª de 1992).

147. Es cierto, como lo afirmó el actor, que en la sesión ordinaria del 3 de noviembre de 2022 él solicitó la palabra antes del anuncio de inicio de la votación del informe de conciliación y, sin embargo, esta no le fue concedida dado que su intervención no estaba anunciada ni precedida por una proposición formal en los términos de la Ley 5ª de 1992. De modo que el presidente de la Corporación interpretó que la intención del representante Uscátegui era dejar una *constancia*¹²⁰, por lo que le instó a guardar silencio y a dejar la constancia respectiva en la oportunidad adecuada, esto fue, después de las votaciones.

148. Para la Sala, este proceder de la mesa Directiva de la Cámara de Representantes fue ajustado al Reglamento del Congreso, puesto que, contrario a lo que afirma el actor, en el trámite legislativo correspondiente a la aprobación del informe de conciliación de la Ley 2272 de 2022 no se presentó ninguna proposición suspensiva de que trata el artículo 114 de la Ley 5ª de 1992 con el argumento de esperar a contar con el concepto del Consejo Superior de Política Criminal.

149. Considerando la oportunidad y la forma en la cual el representante Uscátegui solicitó intervenir, y dado que se le dio la palabra al finalizar la votación y fue escuchado en la constancia que dejó ante la plenaria, de la que quedó registro en el acta de la sesión, concluye la Sala que se le respetaron sus derechos de participación e intervención.

150. Adicionalmente, la Sala encuentra que el representante no cumplió con su deber de debida diligencia que es exigible a los congresistas para procurar la lectura, discusión y votación de la solicitud que aseguró haber presentado adecuadamente. Se ha determinado que cuando el congresista guarda silencio durante el debate y no busca que la proposición sea discutida se entiende que renuncia o desiste de la misma, sin que la falta de discusión de esa propuesta derive en un vicio en el trámite. En este punto se debe recordar que la única prueba que reposa en el expediente sobre las actuaciones del representante es el oficio anteriormente referido que se presentó un día antes de la sesión en la que se iba votar y posteriormente aprobar el informe de conciliación. De igual forma, la Sala constata que, según la información del acta de la sesión del 3 de noviembre de 2022, el representante Uscátegui solicitó la palabra después de la lectura del informe de conciliación, previo a la votación, pero no en el momento de lectura del orden del día, donde se tendría que haber discutido una proposición suspensiva que, en esencia, buscara el cambio de tal orden.

151. La sesión en la que se debatió el informe de conciliación duró más de once horas¹²¹ en las que el proponente no intervino para solicitar la lectura o el debate de la proposición suspensiva. Si bien es cierto que la consideración y votación del informe de conciliación duró pocos minutos, ello ocurrió al final

¹²⁰ “Artículo 133. Explicación del Voto. Durante las votaciones no se podrá explicar el voto. La constancia pertinente podrá presentarse en la discusión del asunto de que se trate, o en la misma sesión dejándola por escrito para consignarse textualmente en el acta de la sesión”. (Ley 5ª de 1992).

¹²¹ En la Gaceta del Congreso No. 175 del 17 de marzo de 2023 consta que la sesión inició a las 8:49 am (página 5) y terminó a las 8:28 pm (página 111).

de la sesión¹²². Cuando se le concedió el uso de la palabra el demandante no manifestó reparo alguno sobre la actuación de la mesa directiva ni cuestionó que su proposición suspensiva no hubiera sido considerada¹²³. También es cierto que el grueso de las once horas que duró la sesión estuvieron dedicadas al debate de la reforma tributaria, pero lo que se echa de menos no es que el demandante dejara de hacer su solicitud en el curso del debate de otro proyecto de ley, sino que no manifestara ni en la discusión del orden del día, ni en otro momento de la sesión, su deseo de que la solicitud que radicó el 2 de noviembre fuera tenida y tramitada como una proposición suspensiva.

152. Sin perjuicio de todo lo anterior, si en gracia de discusión se aceptara que el oficio de fecha del 2 de noviembre de 2022 presentado por el representante Uscátegui es constitutivo de una proposición suspensiva a la que no se le dio el debido trámite de lectura, discusión y votación, la Sala encuentra que esta omisión no tendría la entidad de ser considerada un vicio de trámite sino una mera irregularidad. En tanto fue una solicitud presentada un día antes de la sesión decisoria sobre el informe de conciliación, se trataría de un defecto sin la suficiente entidad como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de la ley. Al respecto, se debe tener en cuenta que, en la etapa legislativa de discusión y aprobación del informe de conciliación, las potestades de cada cámara tienen “un alcance claramente limitado a la facultad de conciliar los textos aprobados por cada cámara. No se trata entonces de reabrir la discusión sobre la totalidad del proyecto, sino de decidir sobre la aquiescencia en un **texto único** que se somete a su aprobación y que refleja una voluntad integrada por parte del legislativo. De esta manera, la actuación se concreta en ratificar un informe acordado por unos delegat[a]rios, en el que se presenta un mismo articulado para ambas cámaras”¹²⁴ [énfasis original].

153. Para el caso concreto lo anterior significa, también a la luz del principio de instrumentalidad de las formas (que obliga a hacer una interpretación teleológica y no solo formal del procedimiento), que en la instancia en la que el representante Uscátegui solicitó, según su dicho, la suspensión del debate con el objeto de conocer el concepto del Consejo Superior de Política Criminal, esta información no hubiese tenido la posibilidad de nutrir la deliberación y el ejercicio de discusión del proyecto. La fase de conciliación, como acaba de verse, no consiste en “reabrir la discusión”, sino solo decidir sobre la ratificación de un texto único.

154. La presunta omisión alegada por el demandante debe entonces tenerse como una mera irregularidad. Por un lado, no tuvo la entidad de afectar la deliberación ni el contenido del texto único sometido a conciliación. Por otro lado, no dio lugar al desconocimiento de los derechos de participación ya que el trámite legislativo se desarrolló en una serie de etapas reguladas en la Ley 5ª de 1992, en las cuales se pudo haber presentado proposiciones de suspensión.

¹²² Gaceta del Congreso No. 175 del 17 de marzo de 2023, pp. 106-108.

¹²³ Gaceta del Congreso No. 175 del 17 de marzo de 2023, p. 108.

¹²⁴ Sentencia SU-150 de 2021.

155. De todo lo anterior se concluye que, en primer lugar, no se configura el vicio de forma alegado ya que el documento que radicó el 2 de noviembre de 2022 no constituye una proposición suspensiva. La mesa directiva no tenía elementos para concluir que la expectativa del demandante era que a esa solicitud se le diera el trámite de una proposición suspensiva. En segundo lugar, y si en gracia de discusión se tuviera como una proposición suspensiva el referido oficio del 2 de noviembre, tampoco se configuró un vicio toda vez que el proponente no fue diligente durante la sesión del 3 de noviembre de 2022 para que la mesa directiva de la Cámara sometiera esa proposición a discusión y votación de la plenaria. Finalmente, concluye la Sala que, también en gracia de discusión, esta presunta omisión no constituiría un vicio sino una mera irregularidad producto de la aplicación del principio de instrumentalidad de las formas.

156. Por lo expuesto no logra acreditarse algún vicio en el procedimiento legislativo relativo a la falta de discusión y votación de una proposición suspensiva. En consecuencia, encuentra la Sala que no hubo infracción alguna al artículo 151 de la Constitución ni a los artículos 47.3, 94, 112, 113 y 114.3 de la Ley 5ª de 1992.

6. Cargos por vicios materiales. Consideraciones generales

152. De acuerdo con los dos cargos que, por su contenido material, formula el demandante contra el artículo 5º de la Ley 2272 de 2022 (que modifica al artículo 8º de la Ley 418 de 1997), la Corte pasa a estudiar las expresiones acusadas del artículo 5º referidas al proceso de sometimiento a la justicia de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (EAOCAI). A continuación se transcribe el artículo 5º acusado y se subrayan las expresiones acusadas:

ARTÍCULO 5º. Modifíquese el artículo 3º de la Ley 1941 de 2018 [que a su vez modificó el artículo 8 de la Ley 418 de 1997], el cual quedará así:

ARTÍCULO 8º. Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno Nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, siguiendo los lineamientos del Presidente de la República, podrán:

- Realizar todos los actos tendientes a entablar acercamientos y conversaciones con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que demuestren voluntad para transitar hacia el Estado de Derecho. Los términos de sometimiento a la justicia a los que se lleguen con estas estructuras serán los que a juicio del Gobierno Nacional sean necesarios para pacificar los territorios y lograr su sometimiento a la justicia. El cumplimiento de los términos de sometimiento a la justicia será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto se designen.

- Realizar todos los actos tendientes a entablar y adelantar diálogos, así como negociaciones y lograr acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos a: obtener soluciones al conflicto

armado, lograr la efectiva aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el respeto de los Derechos Humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones o su tránsito a la legalidad y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo.

Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno Nacional sean necesarios para adelantar el proceso de paz y su cumplimiento será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes.

Estos acuerdos deben garantizar el normal y pleno funcionamiento de las instituciones civiles de la región en donde ejerce influencia el grupo armado al margen de la ley que lo suscribe.

Cuando así lo disponga el Gobierno Nacional según lo acordado por las partes, en el marco de un proceso de desarme, una instancia internacional podrá estar encargada de funciones tales como la administración, registro, control, destrucción o disposición final del armamento del grupo armado organizado al margen de la ley y las demás actividades necesarias para llevar a cabo el proceso.

A la respectiva instancia internacional que acuerden las partes se le otorgará todas las facilidades, privilegios, de carácter tributario y aduanero, y protección necesarios para su establecimiento y funcionamiento en el territorio nacional.

PARÁGRAFO 1°. Se entiende por miembro-representante, la persona que el grupo armado organizado al margen de la ley designe como representante suyo para participar en los diálogos, negociación o suscripción de acuerdos con el Gobierno Nacional, o sus delegados. De igual manera, se entiende por miembro representante, la persona que la estructura armada organizada de crimen de alto impacto designe como representante suyo para participar en los acercamientos, conversaciones, o suscripción de términos de sometimiento con el Gobierno Nacional o sus delegados.

Se entiende por vocero la persona de la sociedad civil que, sin pertenecer al grupo armado organizado al margen de la ley, pero con el consentimiento expreso de este, participa en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos. De igual manera, se entiende por vocero la persona de la sociedad civil que, sin pertenecer a la estructura armada organizada de crimen de alto impacto, pero con el consentimiento expreso de esta, participa en su nombre en los acercamientos, conversaciones y suscripción de términos de sometimiento a la justicia. Se admitirá como voceros a quienes actúan como integrantes de organizaciones sociales y humanitarias a quienes el Presidente de la República considere puedan aportar al proceso de paz, a la conflictividad social, y se encuentren en privación de libertad.

PARÁGRAFO 2°. Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las

organizaciones armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz; o de los miembros representantes de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto con las que se adelanten acercamientos, conversaciones o se suscriban términos de sometimiento a la justicia, con el fin de hacer tránsito al Estado de Derecho.

Para tal efecto, el Gobierno Nacional comunicará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley. Este mismo procedimiento podrá seguirse con relación a los acercamientos, conversaciones o suscripción de términos de sometimiento a la justicia con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto.

Igualmente, se suspenderán las órdenes de captura que se dicten en contra de los voceros de los grupos armados organizados al margen de la ley, con posterioridad al inicio de los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, por el término que duren estos. Este mismo procedimiento podrá seguirse con relación a los voceros de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto.

Se garantizará la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos con grupos armados organizados al margen de la ley, o en los acercamientos, conversaciones o suscripción de términos de sometimiento a la justicia con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, de que trata esta ley.

Las partes acordarán mecanismos de verificación conjunta de los acuerdos, negociaciones o diálogos y de considerarlo conveniente podrán acudir a instituciones o personas de la vida nacional o internacional para llevar a cabo dicha verificación. Con relación a los acercamientos, conversaciones o suscripción de términos de sometimiento a la justicia con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto; podrán establecerse mecanismos de verificación con instituciones o personas de la vida nacional o internacional.

PARÁGRAFO 3°. El Gobierno Nacional o los representantes autorizados expresamente por el mismo, podrán acordar con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley, en un estado avanzado del proceso de paz, y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional, de considerarse conveniente. En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura, incluidas las órdenes de captura con fines de extradición, contra estos y los demás miembros del grupo armado organizado al margen de la ley al igual que durante el transcurso del desplazamiento hacia las mismas hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso.

El mismo procedimiento podrá aplicarse para el caso de los acercamientos, conversaciones o suscripción de términos de sometimiento a la justicia con estructuras armadas organizadas de

crimen de alto impacto, con el fin de facilitar su sujeción a la justicia.

Adicionalmente, si así lo acordaran las partes, a solicitud del Gobierno Nacional y de manera temporal se podrá suspender la ejecución de las órdenes de captura en contra de cualquiera de los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley o de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto, por fuera de las zonas, para adelantar actividades propias del proceso que se adelante.

157. Al respecto, la Corte debe preguntarse, por una parte, si las facultades que otorga la precitada disposición al Gobierno y, en particular al presidente de la República, vulneran el principio de separación de poderes; y por otra parte, si las medidas que autoriza dicha norma implican una restricción inconstitucional de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y, particularmente, al acceso a un recurso judicial efectivo.

158. Para ello, la Sala hará unas consideraciones previas generales sobre los mandatos constitucionales en materia de la búsqueda de la paz y la convivencia pacífica (6.1) y del fortalecimiento del Estado de Derecho y protección de la población (6.2). Posteriormente, para estudiar el tercer cargo de la demanda, la Corte abordará el alcance de la norma demandada (7.1), se referirá a las negociaciones con los GAOML (7.2) y a los acercamientos y conversaciones con las EAOCAL (7.3), reiterará su jurisprudencia sobre el principio de separación de poderes (7.4), y se pronunciará sobre las cinco facultades gubernamentales que contienen las expresiones demandadas, referidas al proceso de sometimiento a la justicia de las EAOCAL, a saber: la posibilidad de adelantar acercamientos y conversaciones (7.5); la definición de los términos de sometimiento a la justicia (7.6); la suspensión de órdenes de captura (7.7); las garantías de seguridad (7.8); y la ubicación temporal en zonas predeterminadas (7.9). Luego, se estudiará la constitucionalidad de la potestad presidencial de nombrar voceros de organizaciones sociales y humanitarias que se encuentren “en privación de libertad” (7.10).

159. Con el fin de estudiar el cuarto cargo, la Corte reiterará la jurisprudencia relevante sobre los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, y abordará la constitucionalidad de la facultad presidencial de nombrar voceros de organizaciones sociales y humanitarias que se encuentren “en privación de libertad” a la luz de dichos derechos y, en particular, el derecho a un recurso judicial efectivo (8).

6.1. La búsqueda de la paz y la convivencia pacífica en la Constitución de 1991

160. La Constitución de 1991 ha sido una respuesta a la violencia armada y un instrumento para la convivencia pacífica y la paz. Ante la crisis institucional que afrontaba Colombia a finales de la década de mil novecientos ochenta, el Constituyente se propuso el objetivo de lograr una sociedad más estable y pacífica. La Constitución Política fue concebida “como un pacto de paz para la superación del conflicto que, para el momento de su concepción y

expedición, ponía en riesgo la estabilidad misma del Estado”¹²⁵. Una nueva carta constitucional “surgida de un proceso democrático, incluyente y participativo, serviría de base para la construcción de una institucionalidad estable, basada en el Derecho como mecanismo pacífico y reglado de solución de controversias”¹²⁶.

161. Esta visión se expresó en el texto constitucional a través de diferentes referencias a la búsqueda de la paz y la convivencia pacífica. La Constitución tiene como propósito esencial el logro de la convivencia (Preámbulo), reconoce la paz como un derecho fundamental y un deber ciudadano (Preámbulo, arts. 22 y 95 C.P.), señala la convivencia pacífica como un fin esencial del Estado (art. 2 C.P.), establece que se debe respetar el DIH (art. 214.2 C.P.) que, junto con los tratados internacionales de derechos humanos que prohíben su limitación en estados de excepción, prevalece en el orden interno (art. 93 C.P.). El respeto a la paz y a los derechos humanos es un derrotero de la educación (art. 67 C.P.). La paz también se fundamenta en el deber de asegurar la convivencia pacífica a través de las facultades del presidente de la República para la preservación del orden público (art. 189.4 C.P.). Todo ello dentro de la obligación general del Estado y sus autoridades de garantizar los derechos fundamentales en el marco del Estado social de Derecho (arts. 2 y 5 C.P.).

162. Para la Asamblea Nacional Constituyente era claro que la búsqueda de la paz y la convivencia pacífica no sólo era una finalidad del nuevo orden constitucional, sino un principio, un valor, un derecho y un deber. De hecho, en las discusiones que se dieron allí es posible rastrear las diversas propuestas que plantearon dicha visión multidimensional de la paz¹²⁷. El Gobierno Nacional fue de los primeros en presentar una propuesta para incluir la consolidación de la paz en el preámbulo de la Carta Política; y en distintos artículos, la paz como un fin específico del Estado, como un deber y responsabilidad de todos los colombianos¹²⁸. La paz fue entendida en el constitucionalismo colombiano como derecho síntesis:

“Yo reitero este punto, efectivamente la paz puede ser una aspiración o un valor, son ambas cosas, pero lo importante es que quede en claro que esa redacción, cualquiera de las dos palabras que se use, no impide consagrar la paz como un derecho y un deber de todos los colombianos, porque la paz es la síntesis de todos los derechos humanos, sin ella no habrá vigencia de ningún otro”¹²⁹.

163. Con base en estos antecedentes, la Corte Constitucional ha llamado a la Carta de 1991 una “Constitución para la paz”¹³⁰ a la que “se llegó luego de un proceso participativo que desde sus orígenes estuvo inspirado por el propósito ciudadano de superar la violencia mediante un conjunto de medidas orientadas a fortalecer las instituciones, la participación y el pluralismo”¹³¹.

¹²⁵ Sentencia C-379 de 2016.

¹²⁶ Sentencia C-379 de 2016.

¹²⁷ Al respecto, ver: Gacetas constitucionales No.5, 8, 9, 18, 21, 26, 36, 46, 62, 82, 83, 87,93 y 112.

¹²⁸ Gaceta Constitucional No. 5, pp. 1 y 7

¹²⁹ En: Comisión Primera, sesión de abril 10 de 1991.

¹³⁰ Sentencia C-048 de 2001.

¹³¹ Sentencia C-080 de 2018.

164. Esta noción amplia y aspiracional de la paz provenía, de hecho, del “origen democrático de la Asamblea, la diversidad ideológica de sus integrantes, el pacto de paz que la misma Constitución representaba¹³² y el deseo de contribuir a través de un constitucionalismo prospectivo a transformar una realidad histórica marcada por la violencia^{133,134}. La Asamblea Constituyente no solo fue, entonces, “una oportunidad para la reincorporación de los grupos armados que participaron durante los años ochenta y noventa de una guerra recrudecida que involucró a todo tipo de actores¹³⁵, sino para la celebración de un pacto de transformación profunda del Estado colombiano, condensado en el tratado de paz que representó la Constitución Política de 1991^{136,137}”.

165. La búsqueda de la paz tiene dos facetas: una negativa y otra positiva. La primera se refiere a la ausencia de violencia directa, mientras que la segunda a la garantía integral de los derechos y la realización del Estado social de Derecho. Ambas facetas de la paz son interdependientes, pues la una no es sostenible sin la otra. En otros términos, el fin de la violencia no es posible sin el fortalecimiento del Estado social de Derecho y la garantía de todos los derechos humanos. De otra parte, es difícil que la faceta positiva de la paz prospere mientras haya violencia extrema y directa contra la población. A continuación, se pasa a desarrollar el alcance de estas facetas.

A. La faceta negativa de la paz: dar fin a la violencia

166. La terminación de los conflictos armados es un objetivo esencial en la consecución de la paz, pues estos constituyen la negación frontal y absoluta de la paz. En Colombia, como en el mundo¹³⁸, el conflicto armado ha sido el escenario de homicidios de personas civiles, desapariciones forzadas, desplazamientos forzados, secuestros, torturas, distintas formas de violencia

¹³² “La integración de la Asamblea Constitucional guarda una estrecha relación con los procesos de paz que vienen adelantándose bajo la dirección del Gobierno Nacional. Así se entendió desde la expedición misma del Decreto Legislativo 1926 por el cual se dictaron medidas conducentes a la contabilización de los votos que emitieran los ciudadanos el 9 de diciembre de 1990 a fin de que estos pudieran convocar e integrar la Asamblea Constitucional”. En: Comunicado del Dr. Humberto De la Calle Lombana. En: Diario de la Asamblea Nacional Constituyente. Miércoles 6 de febrero de 1991.

¹³³ “Toda enmienda a la Carta Fundamental constituye prefiguración de un orden deseable, que movilice las energías sociales hacia el logro de determinadas metas. En este proceso no podemos ser simples espectadores comprometidos”. En: “Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 6, presentado por el delegatario Diego Uribe Vargas. En: Diario de la Asamblea Nacional Constituyente. Lunes 18 de febrero de 1991, p. 14.

¹³⁴ Sentencia C-080 de 2018.

¹³⁵ Así se pronunciaba la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia No. 59 del 24 de mayo de 1990: “En ese periodo el país ha asistido a múltiples hechos de violencia que lo han horrorizado; la toma del Palacio de Justicia y la inmolación de 11 magistrados de esta Corporación, la muerte de tres candidatos presidenciales, la explosión de un avión cargado de pasajeros, las masacres, las fosas comunes, los atentados a los periódicos, las bombas que indiscriminadamente cobran víctimas inocentes, son ejemplos de una situación ya no solo atribuible a la guerrilla y al narcotráfico, sino a otras manifestaciones del crimen organizado”.

¹³⁶ “[...] La vida política se desarrolla a través de conflictos jamás definitivamente resueltos, cuya resolución se consigue mediante acuerdos momentáneos, treguas y esos tratados de paz más duraderos que son las Constituciones [...]”. Bobbio, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. Plaza y Janes. Barcelona, España, 1985, p. 171. Citado en: Corte Suprema de Justicia, Sentencia No. 59 de 24 de mayo de 1990.

¹³⁷ Sentencia C-080 de 2018.

¹³⁸ Según la Nueva Agenda de Paz presentada por el Secretario General de Naciones Unidas en 2023 “[u]na cuarta parte de la humanidad vive en zonas afectadas por conflictos. Los conflictos son una de las principales causas de los más de 108 millones de desplazados forzados en todo el mundo, más del doble que hace una década”. Naciones Unidas, Informe de políticas de Nuestra Agenda Común 9. Nueva Agenda de Paz, Julio de 2023, pág. 5.

sexual, reclutamiento y uso de niños, niñas y adolescentes para apoyar a los grupos armados, la utilización de minas antipersona y otros explosivos que causan lesiones y muertes en la población civil, entre numerosos crímenes de extrema gravedad. El conflicto armado en Colombia ha provocado una extensa victimización que ha causado daños al menos a 9.5 millones de personas¹³⁹.

167. El juez constitucional no ha sido ajeno a la labor del Estado de buscar el fin de los conflictos armados y las graves vulneraciones de derechos. Entre otras acciones, la Corte Constitucional ha revisado la constitucionalidad de las normas de la Ley 418 de 1997, conocida como la Ley de Orden Público, y sus sucesivas prórrogas. Dicha Ley fue concebida como una herramienta para lograr la solución pacífica y humanitaria del conflicto armado interno existente desde hace décadas en Colombia.

168. Con este propósito, la Ley 418 de 1997 contempló en su apartado principal los “instrumentos para la búsqueda de la convivencia” que incluyen fundamentalmente “disposiciones para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con grupos armados organizados al margen de la ley para su desmovilización, reconciliación entre los colombianos y la convivencia pacífica”¹⁴⁰.

169. En la Sentencia C-048 de 2001, la Corte encontró compatibles con la Constitución estas facultades y sostuvo que el presidente puede adoptar diversas medidas para mantener y conservar el orden público, de conformidad con el artículo 189 superior. Sin embargo, también señaló que este debe esforzarse por encontrar soluciones pacíficas pues ellas “se acomodan mejor a la filosofía humanista y al amplio despliegue normativo en torno a la paz que la Constitución propugna”¹⁴¹. En este sentido, en la Sentencia C-069 de 2020, la Corte precisó que este deber de preferir la solución pacífica del conflicto

“se deriva, en primer lugar, de una lectura sistemática de la Constitución Política, y en particular, de la prevalencia de los principios fundamentales de la Constitución como elementos integradores que deben informar la interpretación de la parte orgánica de la misma. En segunda medida, se deduce así mismo del análisis de los antecedentes históricos y de la teleología de la Constitución, que ha sido llamada la “Constitución de la paz”, lo cual consta no sólo en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente, sino en el preámbulo mismo de la Constitución. Finalmente, la preferencia por los medios pacíficos de solución del conflicto armado se deriva también de la prevalencia de los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia, que la Corte, interpretando el artículo 93 de la Constitución, ha incorporado al ordenamiento jurídico como parte del bloque de constitucionalidad”¹⁴².

¹³⁹ Registro Único de Víctimas. [Registro Único de Víctimas \(RUV\) | Unidad para las Víctimas \(unidadvictimas.gov.co\)](https://www.unidadvictimas.gov.co/).

¹⁴⁰ La segunda parte de la ley se refiere a ‘mecanismos para la eficacia de la justicia’ y sin embargo buena parte de las disposiciones han sido subrogadas, tácitamente derogadas o han perdido vigencia.

¹⁴¹ Sentencia C-048 de 2001

¹⁴² Sentencia C-069 de 2020

170. En esta línea, la Sentencia C-069 de 2020 la Corte reiteró que, dentro de los instrumentos dirigidos a facilitar las negociaciones y diálogos entre el Gobierno y los grupos armados con el fin de cesar la violencia se encuentran: (i) “la posibilidad de entablar conversaciones, diálogos y negociaciones, con el objetivo de llegar a acuerdos para la terminación definitiva del conflicto, o para que se produzcan el cese de hostilidades, o la reducción de los enfrentamientos, para verificar el cumplimiento de los acuerdos, lograr la desmovilización, el desarme y la reintegración”; (ii) “la suspensión de los procesos judiciales y/o de las órdenes de captura contra los miembros del grupo armado organizado y sus representantes”; y (iii) la potestad del presidente de la República para “autorizar la ubicación de los representantes, voceros y/o miembros de tales grupos en zonas determinadas del territorio nacional, ordenando los desplazamientos necesarios de la fuerza pública para garantizar la vida, integridad personal, y demás derechos a sus integrantes”¹⁴³.

171. Así pues, de conformidad con los principios constitucionales, la Corte ha avalado el desarrollo de procesos de diálogo y conversación con actores armados para la terminación del conflicto armado y la consecución de la paz.

172. Ahora bien, en Colombia y en el mundo la violencia y los crímenes más aberrantes contra la dignidad humana, como los que se han enumerado antes, no se producen únicamente como consecuencia de los conflictos armados. Otras dinámicas de violencia causan crímenes similares o de gravedad comparable para la dignidad humana. De acuerdo con el secretario general de la Organización de Naciones Unidas, entre 2015 y 2021 un estimado de 3.1 millones de personas perdieron sus vidas como resultado de homicidios intencionales. “[U]na cifra espeluznante que empequeñece la de las 700.000 personas que, según estimaciones murieron en conflictos armados durante ese periodo”¹⁴⁴. Según el mismo documento, “[e]l crimen organizado fue responsable de tantas muertes en este período como todos los conflictos armados juntos”¹⁴⁵.

173. Si se entiende que la paz en su faceta negativa es la ausencia de violencia directa contra la población y se orienta a la protección de las personas frente a ella, la búsqueda de la paz enfrenta dicha violencia, independientemente de si el contexto en el que se presenta es de conflicto armado o no, si las razones que la causan son políticas o no. Un enfoque centrado en los derechos humanos de las personas y en las víctimas obliga a entender que la paz supone impedir que las personas sigan expuestas a los más graves crímenes, especialmente cuando se cometen de manera generalizada o sistemática, incluso si dichos hechos no se producen en el conflicto armado.

174. En este contexto, el artículo 5° de la Ley 2272 de 2022 hace parte de una normativa que amplió el alcance que había tenido la Ley 418 de 1997 y previó mecanismos de solución pacífica para terminar la violencia proveniente de las denominadas “estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto” (EAOCAI), que no necesariamente son parte en el conflicto armado,

¹⁴³ Sentencia C-069 de 2020.

¹⁴⁴ Naciones Unidas, Informe de políticas de Nuestra Agenda Común 9. Nueva Agenda de Paz, Julio de 2023, pág. 5.

¹⁴⁵ Naciones Unidas, Informe de políticas de Nuestra Agenda Común 9. Nueva Agenda de Paz, Julio de 2023, pág. 5.

pero son causantes de conductas “que se enmarquen en patrones criminales que incluyan el sometimiento violento de la población civil de los territorios rurales y urbanos en los que operen” (art. 2.c.ii de la Ley 2272 de 2022). Bajo este entendimiento, esta normativa hace parte de una legislación que se relaciona con los principios constitucionales de paz expuestos, es decir, que busca terminar la violencia extrema y directa contra la población.

175. Esta normatividad se relaciona con la aspiración de la convivencia pacífica expresada por el Constituyente en el Preámbulo, al establecerla como fin del Estado (art. 2 C.P.) y con el reconocimiento de la paz como derecho y deber (arts. 22 y 95 C.P.). Particularmente, la Ley en cuestión se enmarca en la función del presidente de la República para preservar el orden público (art. 189.4 C.P.) y la obligación de todas las autoridades de garantizar los derechos fundamentales en el marco del Estado social de Derecho (arts. 2 y 5 C.P.).

176. Es una aproximación que entiende que el deber del Estado de proteger a las personas y a las comunidades no se restringe por el tipo o causas de la violencia que genera las graves afectaciones a los derechos fundamentales, sino que alcanza a todas las personas frente a la afectación grave de sus derechos, independientemente de la fuente que le da origen.

177. Ahora bien, como más adelante se verá, lo anterior no quiere decir que el legislador pueda extender a los procesos con las EAOCAI, sin más y automáticamente, las facultades que ha concedido al presidente de la República para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos para terminar la violencia de los grupos parte en los conflictos armados, o de la violencia política.

B. La paz en su faceta positiva: las condiciones para evitar la reproducción de la violencia

178. Dentro de una aproximación amplia de la paz a la que se refiere la Constitución, el Congreso y la misma jurisprudencia constitucional han entendido que la violencia proveniente de economías ilícitas como la del narcotráfico debe ser enfrentada a través de los diferentes medios con los que cuenta el Estado en su conjunto, por medio de una mirada que trasciende el escenario del control del orden público y lo traslada al de la vigencia efectiva del Estado social de Derecho. Así lo sostuvo esta Corporación en la Sentencia C-283 de 1995, en la que estudió la Ley 104 de 1993, que antecedió la Ley 418 de 1997. Sobre el punto, en dicha sentencia se expresó:

“Los temas referentes a los procesos de paz, reinserción y reincorporación de grupos guerrilleros a la vida civil, no menos que el relativo a la política criminal en materia de narcotráfico y terrorismo, constituyen objetivo prioritario de la gestión estatal y no se agotan en los conceptos de perturbación del orden público y de su control y restablecimiento, sino que, por la complejidad que les es propia y por las repercusiones que tienen en los más diversos aspectos de la convivencia social, son de mayor amplitud y comprometen en alto grado la responsabilidad de todas las ramas y órganos del Poder

Público, por lo cual es erróneo atribuirlos en toda su extensión al exclusivo dominio del Ejecutivo.

La paz no es algo que concierna privativamente a los organismos y funcionarios del Estado sino que, por el contrario, atañe a todos los colombianos, como lo declara el artículo 22 de la Constitución, a cuyo tenor es un derecho de todos y un deber de obligatorio cumplimiento. Menos todavía puede sostenerse que esté circunscrito a la actividad y decisión de una sola rama del Poder Público”¹⁴⁶.

179. La paz en su faceta positiva, tan importante como la negativa, encara los factores estructurales de la violencia y busca robustecer la capacidad del Estado para impedirla. En la Constitución, la paz positiva se expresa en la concepción amplia e integral que orientó al Constituyente: la paz integra otros conceptos, principios y derechos constitucionales. La paz es la aspiración de la convivencia pacífica en el ámbito cotidiano, la resolución de conflictos por medios pacíficos. Como derecho síntesis, la paz supone el ejercicio de los derechos fundamentales y sólo es posible concebirla en el marco del Estado de Derecho.

180. La paz está intrínsecamente asociada al principio de dignidad humana pues la violencia la desconoce. Por consiguiente, la paz no es un límite al ejercicio de los derechos fundamentales, sino que el ejercicio de los derechos fundamentales es la realización de la paz. En tal sentido, no puede haber paz sin el respeto de los derechos de las víctimas. La paz promueve la justicia respecto de los crímenes de derechos humanos y las violaciones al DIH. La justicia frente a los crímenes reafirma su gravedad, reprocha su comisión y restablece la norma que los prohíbe. Solo hay paz sin estos crímenes y violaciones, para lo cual es indispensable su prohibición absoluta y su reproche efectivo a través de la justicia, la reparación de las víctimas y la verdad.

181. La paz se enmarca en el Estado de Derecho pues requiere una justicia independiente y efectiva frente a la violencia y el sometimiento de las autoridades a la Constitución y la ley. Como afirmó Héctor Gross Espiell en 1986, proclamado como año internacional de la paz:

“La idea de paz es consubstancial con la idea del derecho. Yo siempre recuerdo que un magnífico libro que publicó Hans Kelsen en 1945, titulado *Derecho y paz*, en momentos en que reinaba el optimismo ante las perspectivas de creación de un nuevo orden internacional después de la Segunda Guerra Mundial, comenzaba con una frase que siempre me pareció muy acertada para servir de preámbulo a toda la consideración de este tema: «El Derecho es, por esencia, un orden para preservar la Paz».

Este concepto es obvio, evidentemente cierto, pero pienso que igual hay que repetirlo, agregando, sin embargo, que la paz no puede caracterizarse sólo por ausencia de violencia, de que la paz se integra necesariamente con una idea de justicia. La paz no puede ser el orden de los cementerios, sino un orden armónico de libertad, en un equilibrio de

¹⁴⁶ Sentencia C-283 de 1995.

derechos y deberes”¹⁴⁷.

182. La paz se cimienta en la educación orientada a su respeto, en la formación para que la violencia no sea la respuesta frente a los conflictos. Como lo ha dicho la Asamblea General de las Naciones Unidas “puesto que las guerras empiezan en la mente de los hombres [de las personas], es allí donde debe construirse la defensa de la paz”¹⁴⁸.

183. En este contexto, la paz consiste en la terminación del conflicto armado interno y, desde una mirada de mayor amplitud, alcanzar la paz también supone: enfrentar todos los tipos de violencia y sus causas, avanzar en el fortalecimiento del Estado de Derecho, la democracia y la protección de los derechos humanos. La paz es el fin de la violencia y también es la construcción de bases sólidas para evitarla.

184. En síntesis, la paz no es solo la terminación de los conflictos armados, es la erradicación de la violencia que vulnera de manera grave y extrema los derechos fundamentales y solo es posible a través de la realización de la justicia y del Estado de Derecho.

6.2. Fortalecimiento del Estado de Derecho y el deber de proteger a la población

185. El artículo 189.4 de la Constitución Política asigna al presidente de la República la obligación de conservar el orden público y restablecerlo donde fuere turbado. De este precepto constitucional se desprenden, a su vez, dos mandatos: (i) la búsqueda de una solución pacífica de la violencia, inclusive la proveniente del conflicto armado -que se abordó en el apartado anterior- y (ii) el deber de garantizar la vida y la seguridad de todos los ciudadanos¹⁴⁹. En este marco, la Corte Constitucional ha entendido que el presidente cuenta con una amplia libertad para escoger los mecanismos para el mantenimiento del orden público, que incluyen desde la resolución pacífica de los conflictos hasta el recurso a medidas coercitivas y el uso de la fuerza¹⁵⁰.

186. Una concepción amplia de paz integra entonces la garantía del orden público y los esfuerzos de solución pacífica, conversaciones, acercamientos y negociaciones; todo ello en aras de proteger a la población, mantener el orden público, el monopolio de la fuerza en cabeza del Estado, cesar la violencia y garantizar el Estado de Derecho. En colaboración armónica con las otras ramas de poder público, la conservación del orden público conlleva también la aplicación de justicia frente a quienes son responsables de la comisión de delitos. Sin embargo, la búsqueda pacífica de solución de la violencia extrema no puede ir en desmedro de las condiciones de la población, pues el medio no puede convertirse en una amenaza para la realización de una finalidad esencial del Estado: proteger los derechos de la población.

¹⁴⁷ Héctor Gross Espiell, El derecho a la paz. Pace diritti umani - Peace Human Rights, 2-3/2013, págs. 59-81.

¹⁴⁸ Declaración sobre la Preparación de las Sociedades para Vivir en Paz. Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución 33/73, 15 de diciembre de 1978.

¹⁴⁹ Sentencia C-048 de 2001.

¹⁵⁰ Sentencia C-048 de 2001.

187. La búsqueda de la paz es una facultad y un deber que deben realizarse dentro del marco de la Constitución, por lo que no autoriza “a los órganos políticos a tomar decisiones que contradigan normas constitucionales”¹⁵¹, de modo que “nunca pueden concebirse decisiones políticas o jurídicas, por más loables que sean, como excepciones a la propia institución superior”¹⁵². Así, este amplio catálogo de medidas disponibles para la conservación del orden público y la búsqueda de una solución pacífica del conflicto armado se articulan con las funciones relacionadas con la persecución de la criminalidad y la garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación que, como se dijo, hacen parte de una idea integral de paz, en su faceta positiva, que supone la realización del Estado de Derecho. La protección de la vida y la seguridad de la población civil son deberes del Estado y para ello tiene que acudir a los distintos instrumentos y herramientas de que dispone. Su uso está siempre orientado por la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales y pierde sentido en la medida en que se constituyan en mecanismos que propicien la vulneración de estos.

188. El artículo 2 de la Constitución establece la protección a la “vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades” como una garantía constitucional a favor de todas las personas y un deber del Estado. Así mismo, tanto el Preámbulo como el artículo 11 de la Carta Política entienden la vida “como uno de los valores que el ordenamiento constitucional debe defender”¹⁵³. Particularmente, frente a su protección en medio del conflicto armado, la Corte ha señalado que el Estado está obligado a garantizar la vida “sin importar quien la amenace o si las circunstancias que la ponen en peligro se dan en áreas de la geografía nacional donde la violencia es endémica”¹⁵⁴.¹⁵⁵

189. Desde esta perspectiva, la garantía de la seguridad es uno de los puntos cardinales del orden público y de la búsqueda de la paz, en tanto “garantía de las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el territorio nacional”¹⁵⁶. La Corte ha precisado que la seguridad es un derecho colectivo, “que asiste en forma general a todos los miembros de la sociedad, quienes se pueden ver afectados por circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos tan importantes para el conglomerado social, como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica (art. 88, CP).”¹⁵⁷

190. De acuerdo con estos preceptos constitucionales, el Estado debe respetar y proteger la vida y seguridad de todas las personas, así como sus otros derechos y libertades, de modo que debe abstenerse de realizar actos que los vulneren y cumplir con su obligación constitucional de garantizar los derechos fundamentales de manera impida que terceros lo hagan. Las iniciativas para la consecución de la paz se orientan a ese propósito.

¹⁵¹ Sentencia C-032 de 1993.

¹⁵² Sentencia C-032 de 1993.

¹⁵³ Sentencias T-924 de 2014 y T-015 de 2022.

¹⁵⁴ Sentencia T-134 de 2010..

¹⁵⁵ Sentencia T-015 de 2022.

¹⁵⁶ Sentencias T-719 de 2003 y T-078 de 2013.

¹⁵⁷ Sentencias T-719 de 2003 y T-078 de 2013

191. Los instrumentos internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, señalan que “los Estados tienen el deber no sólo de respetar sino también de garantizar los derechos humanos a todos los habitantes de sus territorios¹⁵⁸, lo que implica precisamente la obligación del Estado de asegurar unas condiciones básicas de convivencia pacífica, sin olvidar su deber de respetar los derechos humanos^{159”160}.

192. El control del orden público, la garantía de la seguridad y el deber de protección de los derechos humanos suponen la facultad del Estado de hacer uso de medios coercitivos frente a quienes los amenazan. Estos mecanismos corresponden al ejecutivo, a través del monopolio del uso de la fuerza, y el principio de exclusividad de la fuerza pública (arts. 215, 217, 218 y 223 C.P.)¹⁶¹ que hoy integra el derecho a la paz en el artículo 22A de la Constitución. Asimismo, una de las formas en las que el Estado ejerce la coerción es a través del ejercicio de la justicia a cargo de la rama judicial (arts. 228 y 229 CP).

193. La facultad del presidente de acudir a medios de solución pacífica de la violencia es complementaria de la facultad y el deber de acudir a medios coercitivos cuando sea necesario para proteger los derechos fundamentales de la población y garantizar el control territorial necesario del Estado de Derecho. Así lo sostuvo esta Corte desde su jurisprudencia fundacional:

“El Estado moderno es aquella institución que aspira a lograr el monopolio eficaz y legítimo de la coacción en un determinado territorio: con ello se busca evitar los peligros que, para la convivencia social, implica la multiplicación de poderes armados privados. El Estado moderno pretende ser así la negación de la hipótesis hobbesiana de la existencia de una guerra de todos contra todos, en el estado de naturaleza, pues es deber del Estado mantener la convivencia pacífica e instaurar un sistema jurídico-político estable, para constituir la protección a la vida como una de las obligaciones del gobernante sin las cuales no es posible la continuidad de la comunidad.

Esta especificidad del Estado moderno explica además ciertos rasgos fundamentales del derecho. En efecto, las normas jurídicas que integran un Estado de derecho se caracterizan no sólo por el hecho de que ellas pueden ser impuestas por la fuerza sino, además, porque regulan el uso de la fuerza. Esto significa que la amenaza de la fuerza no es sólo un elemento distintivo del derecho sino que la fuerza misma es objeto de la reglamentación jurídica. Por medio de esa doble relación con la fuerza, el derecho en general, y el derecho constitucional en particular, cumplen su función garantista, pues aseguran que la coacción no podrá ser utilizada sino en los casos y modos permitidos por el orden jurídico. El derecho sólo puede asegurar al individuo una esfera de libertad y protección contra la violencia a condición de reprimir, incluso con la

¹⁵⁸ Ver los artículos 1º de la Convención Interamericana y 2º del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹⁵⁹ Sentencia T-385 de 2019.

¹⁶⁰ Sentencia C-100 de 2022.

¹⁶¹ Sentencias C-038 de 1995, C-296 de 1995 y C-076 de 2018.

fuerza, aquellas actividades violentas de los demás individuos que vulneran esa órbita de libertad”¹⁶².

194. Resulta claro que el mandato constitucional de la solución pacífica del conflicto armado no excluye el de persecución de la criminalidad y protección de la población, sino que, por el contrario, son complementarios. Ambos se enmarcan en el Estado de Derecho, en la medida que buscan la realización de los derechos y las libertades de todas las personas residentes en el territorio.

195. La garantía de la justicia es también esencial como medio del Estado de Derecho para garantizar la paz, entendida como las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales. En la Sentencia C-370 de 2006, que analizó la constitucionalidad de un conjunto de apartados de la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz), la Corte advirtió que la paz que perseguía esta ley integraba principios de justicia “ya que también es necesario garantizar la materialización del contenido esencial del valor de la justicia y del derecho de las víctimas a la justicia, así como los demás derechos de las víctimas, a pesar de las limitaciones legítimas que a ellos se impongan para poner fin al conflicto armado”¹⁶³.

196. Así mismo, señaló que, pese a la importancia que tiene la búsqueda de una solución pacífica del conflicto dentro del orden constitucional, esta “no puede transformarse en una especie de razón de Estado que prevalezca automáticamente, y en el grado que sea necesario, frente a cualquier otro valor o derecho constitucional. En tal hipótesis, la paz –que no deja de ser un concepto de alta indeterminación- podría invocarse para justificar cualquier tipo de medida, inclusive algunas nugatorias de los derechos constitucionales, lo cual no es admisible a la luz del bloque de constitucionalidad”¹⁶⁴.

197. El Estado no puede renunciar al cumplimiento de una serie de obligaciones relacionadas con la satisfacción de los derechos fundamentales de las personas y las comunidades y la prevención y persecución de la criminalidad, sobre todo cuando se trata de hechos que afecten sensiblemente los derechos humanos¹⁶⁵. La garantía del goce efectivo de los derechos es uno de los compromisos principales del Estado social y democrático de Derecho¹⁶⁶. De él se derivan las obligaciones de (i) prevenir la vulneración de derechos (no repetición); (ii) crear mecanismos idóneos y eficaces para su protección, en casos de amenaza o vulneración (tutela efectiva); (iii) reparar las violaciones y esclarecer los hechos (reparación y verdad), e (iv) investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y el DIH (justicia)¹⁶⁷.

198. Así lo han recogido las normas constitucionales de transición del conflicto armado a la paz. Particularmente, los actos legislativos 01 de 2012 y 01 de 2017, que integran en los mecanismos de transición a la paz las condiciones esenciales de garantizar verdad, justicia, reparación y no

¹⁶² Sentencia C-038 de 1995. Fundamento Jurídico No 6.

¹⁶³ Sentencia C-370 de 2006.

¹⁶⁴ Sentencia C-370 de 2006.

¹⁶⁵ Sentencia C-370 de 2006. Sentencia C-771 de 2011.

¹⁶⁶ Sentencia C-579 de 2013.

¹⁶⁷ Sentencia C-579 de 2013.

repetición a las víctimas y a la sociedad¹⁶⁸. La jurisprudencia constitucional ha señalado que estas garantías, junto a la búsqueda de la paz son pilares esenciales de la Constitución.

199. En consecuencia, como se detalla más adelante, las negociaciones, los acercamientos, conversaciones y eventuales procesos de sometimiento a la justicia, no excluyen la obligación del Estado de recurrir a los instrumentos de que dispone, en particular el uso de la fuerza y el ejercicio de la justicia para proteger la vida y la seguridad de todas las personas. Tampoco puede renunciar a su obligación de impedir la victimización de la población en el marco de los distintos fenómenos de violencia.

200. Se trata de fines complementarios y que se retroalimentan, a tal punto que se amparan bajo el mismo mandato constitucional del artículo 189.4. Esta disposición permite el recurso a vías pacíficas para la solución de conflictos y a respuestas alternativas para el fin de la criminalidad organizada, al tiempo que garantiza al presidente de la República las herramientas necesarias para mantener el orden público y las condiciones de seguridad de todas las personas, como presupuesto para el libre ejercicio de las libertades democráticas.

201. El presidente de la República, como máxima autoridad en el control del orden público, debe entonces conducir los procesos de conversaciones, acercamientos, negociaciones y de solución pacífica de la violencia asegurando la protección de los derechos de la población en un marco que propenda por: el fortalecimiento del Estado de Derecho, la presencia integral del Estado, su control territorial y la realización de la Constitución en todo el país. Para ese fin, dentro del amplio margen de apreciación política con el que cuenta, el presidente está en la obligación de usar tales herramientas de manera ponderada, y evitar a toda costa que el ejercicio de sus atribuciones de control de orden público, tanto las de solución pacífica como las coercitivas, vayan en desmedro de los derechos fundamentales de las personas y comunidades.

202. Para tal fin, el presidente de la República debe valorar los medios que tiene a su alcance, ya sea los de conversación o negociación, suscribir acuerdos humanitarios para disminuir el impacto de la violencia en la población bajo el DIH, o acudir al uso de la coerción del Estado cuando sea necesario. Un uso ponderado de los diferentes medios con los que cuenta asegura que el objetivo final de sus facultades no se desvirtúe: garantizar los derechos fundamentales a través de las herramientas del Estado de Derecho.

203. En efecto, las facultades que el ordenamiento jurídico le confiere al presidente para recurrir a un amplio espectro de posibilidades en la búsqueda de la terminación del conflicto armado por vías negociadas, o para acercarse a la criminalidad organizada y conseguir su sometimiento, no puede suponer, en ningún caso, la renuncia a perseguir la criminalidad, garantizar el control del territorio, la seguridad y la vigencia plena de los derechos de las personas.

¹⁶⁸ Al respecto ver: Sentencias C-674 de 2017, C-007 de 2018, C-080 de 2018, entre otras.

7. Tercer cargo. Vulneración del principio de separación de poderes (arts. 115 y 121 CP) por el artículo 5° de la Ley 2272 de 2022

204. Para analizar el cargo corresponde en primer lugar referirse al contexto normativo en el que se inscribe el artículo 5° de la Ley 2272 de 2022 (7.1); en segundo lugar, hacer unas precisiones sobre las negociaciones con los GAOML (7.2) y los acercamientos y las conversaciones con las EAOCAI (7.3), para luego abordar la línea jurisprudencial desarrollada por esta Corporación en relación con el principio de separación de poderes (7.4) y, finalmente, revisar la constitucionalidad de las distintas expresiones de la norma demandada frente a las que se alega una presunta vulneración de dicho principio constitucional (7.5 a 7.10).

7.1. Alcance de la norma demandada

205. El artículo 5° de la Ley 2272 de 2022 demandado en este proceso de constitucionalidad, que modificó el artículo 8° de la Ley 418 de 1997, concede facultades al Gobierno nacional con el fin de que adelante procesos para poner fin a la violencia organizada. Sin embargo, el artículo 2° de la misma ley clasifica los procesos en dos tipos, que se distinguen por sus características y por los grupos violentos con los que se pueden adelantar. Por consiguiente, para abordar el estudio de constitucionalidad de las expresiones demandadas es necesario analizar el contexto normativo en el que se insertan, según el artículo 2° de dicha normativa.

206. En primer lugar, el artículo 2° define el alcance de las negociaciones con grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML) respecto de los que se faculta al Gobierno para adelantar diálogos de carácter político en los que se pacten acuerdos de paz. Según la norma, dichos procesos se pueden adelantar con grupos que tienen “un mando responsable” y ejercen “sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas”.

207. En segundo lugar, el artículo 2° de la Ley 2272 de 2022 habilitó al Gobierno a desarrollar procesos de “acercamientos y conversaciones” con “grupos armados organizados” o “estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto” (EAOCAI), con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento. La norma no da carácter político a estos procesos y los distingue de las “negociaciones” de paz. Al definir las estructuras, señala que son “organizaciones criminales conformadas por un número plural de personas, organizadas en una estructura jerárquica y/o en red, que se dediquen a la ejecución permanente o continua de conductas punibles, entre las que podrán encontrarse las tipificadas en la Convención de Palermo, que se enmarquen en patrones criminales que incluyan el sometimiento violento de la población civil de los territorios rurales y urbanos en los que operen, y cumplan funciones en una o más economías ilícitas”.

7.2. Negociaciones con grupos armados que tienen un mando responsable, ejercen control territorial y con quienes se adelantan diálogos políticos

208. Este primer tipo de procesos tiene tres características, según lo que señala el artículo 2°. Se trata: (i) de procesos conducentes al fin de la violencia y la desarticulación del grupo a través de negociaciones; (ii) con grupos que participan en un conflicto armado, esto es, que cumplen los requisitos exigidos por el DIH para considerar que existe un conflicto armado no internacional. En particular, se requiere que el grupo actúe bajo un mando responsable, ejerza control territorial y tenga la capacidad de sostener operaciones militares de cierta intensidad. Y por último, (iii) el legislador autoriza que estos procesos conducentes al fin de la violencia armada sean de diálogo político, con lo cual se requiere que los mismos se adelanten con aquellos grupos armados que, además de participar en un conflicto armado, sean de delincuencia política. En cambio, con los grupos armados que son parte de un conflicto armado pero no son de delincuencia política, no es posible establecer diálogos de carácter político, pero sí negociaciones dirigidas a poner fin a la violencia mediante la aplicación de instrumentos de justicia transicional, como se precisa a continuación.

209. Los procesos de diálogo y negociación de estas características han tenido un amplio desarrollo en la Constitución, la jurisprudencia y la legislación. Se fundamentan en las normas constitucionales que (i) establecen que la paz es un principio, objetivo y derecho constitucional; (ii) integran el DIH al bloque de constitucionalidad; y (iii) facultan al Estado, en ciertas circunstancias excepcionales, para adelantar negociaciones con grupos de delincuencia política.

210. El relación con la paz, como se dijo (apartado 6.2), de conformidad con el artículo 189.4 superior, el presidente de la República debe garantizar el orden público en todo el territorio, para lo cual cuenta con diferentes facultades e instrumentos constitucionales, entre ellos, los medios de solución pacífica de la violencia, a través de procesos de diálogo y conversación. La Corte Constitucional ha concluido que los instrumentos para la solución pacífica de la violencia contemplados en la Ley 418 de 1997 y sus sucesivas prórrogas encuentran fundamento en las normas constitucionales que propenden por la convivencia que, además, se ajustan a la filosofía humanista y de búsqueda de la paz que inspira la Constitución¹⁶⁹.

211. Con respecto al DIH, los procesos de diálogo y conversaciones para terminar el conflicto armado se fundamentan en la obligación constitucional de aplicar las normas humanitarias, inclusive durante estados de excepción. El DIH

“es un conjunto de normas cuya finalidad es limitar las consecuencias humanitarias de los conflictos armados. [...] El principal objetivo del DIH es restringir los métodos y medios de guerra que pueden emplear las partes en conflicto, así como garantizar la protección y el trato

¹⁶⁹ Sentencias C-048 de 2001 y C-069 de 2020.

humano de las partes en conflicto, así como garantizar la protección y el trato humano de las personas que no participan o que han dejado de participar directamente en las hostilidades. En resumen, el DIH abarca las disposiciones del derecho internacional que establecen normas mínimas de humanidad que deben respetarse en toda situación de conflicto armado”¹⁷⁰.

212. El artículo 93 de la Constitución dispuso que “[l]os tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno”. Con base en esta norma constitucional, la Corte desarrolló la figura del bloque de constitucionalidad para armonizar la supremacía constitucional del artículo 4 y el mencionado inciso primero del artículo 93. En consecuencia, los derechos reconocidos en los tratados internacionales y cuya limitación está prohibida en estados de excepción tienen rango constitucional¹⁷¹. El artículo 214.2 superior obliga a respetar el DIH durante los estados de excepción, por lo que hace parte del bloque de constitucionalidad.

213. El DIH se aplica a conflictos armados no internacionales que, según el artículo 3 común a los convenios de Ginebra, se presenta cuando surge en el territorio de un Estado. Puede consistir en hostilidades entre las fuerzas armadas estatales y grupos armados no estatales, o entre grupos armados no estatales únicamente. El artículo 1° del Protocolo II adicional a los convenios de Ginebra, por su parte, es más estricto, y exige que el conflicto se desarrolle entre fuerzas armadas estatales y fuerzas armadas disidentes o “grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo”.

214. En este marco, la Ley 782 de 2002, que prorrogó la Ley 418 de 1997, circunscribió los destinatarios de los diálogos específicamente a las partes del conflicto armado, según lo entiende el DIH. En ese momento, el legislador evitó incluir a organizaciones armadas que no eran parte del conflicto armado. De forma explícita, en la exposición de motivos de esta ley, argumentó que las facultades estaban circunscritas a las organizaciones que participaban en el conflicto armado en el marco del DIH y excluyó su aplicación respecto de las organizaciones de crimen organizado y criminalidad ordinaria, que no eran partes en el conflicto armado¹⁷². En este contexto, en el 2010, la Corte Constitucional reconoció que este cuerpo normativo se enmarcaba

¹⁷⁰ Comité Internacional de la Cruz Roja. Derecho Internacional Humanitario. Una introducción integral. Niels Melzer. Coordinación: Etienne Kuster. Agosto, 2019.

¹⁷¹ Ver entre otras la sentencia C-146 de 2021.

¹⁷² “Aunque el Gobierno expresamente ha manifestado que no es su intención negociar con este tipo de organizaciones, los ponentes consideramos que **no es conveniente, además de alejarse del sentido de la ley que se pretende prorrogar, dejar abierta esta eventual posibilidad**. Por esta razón, y después de analizar distintas fórmulas para limitar el término, acogimos la propuesta del Senador Carlos Gaviria, de utilizar la fórmula del Derecho Internacional Humanitario que, en términos precisos, define quiénes, propiamente, hacen parte del conflicto armado. Lo pertinente de la propuesta es que es una **fórmula dentro de la cual quedan incluidas todas las partes del conflicto armado, pero quedan claramente excluidas otras organizaciones armadas, tales como las de los carteles de la droga**”. Ponencia primer debate. Ley 782 de 2002.

“dentro del conjunto de regulaciones que el Estado colombiano ha producido durante los últimos 15 años para afrontar el conflicto armado, tanto en lo que tiene que ver con las víctimas del mismo, como frente a los actores que operan o hacen parte de los grupos organizados al margen de la ley”¹⁷³.

215. La Corte sostuvo que los instrumentos de la Ley 418 de 1997:

“son precisamente el tipo de instrumentos contemplados por el DIH como mecanismos para aumentar el conjunto de normas de DIH aplicables a los conflictos no internacionales, para mitigar los efectos del conflicto, y para lograr la paz. En esa medida, resulta claro que el Protocolo II y la Ley 418 de 1997 no persiguen finalidades distintas, sino que, por el contrario, existe una identidad de propósito entre los dos cuerpos normativos” [y] “van dirigidos a facilitar los procesos de diálogo y negociación entre los grupos y el gobierno, a prevenir o mitigar la violencia, y a llegar a acuerdos para garantizar la aplicación del Derecho Internacional Humanitario y el respeto por los Derechos Humanos”¹⁷⁴.

216. Así pues, los procesos de diálogo y conversación para terminar el conflicto armado con grupos que hacen parte de éste se fundamentan en las normas constitucionales que exigen el respeto del DIH, inclusive durante estados de excepción.

217. En tercer lugar, esta primera tipología de procesos de negociación se enmarca en las normas que el Constituyente contempló para responder a la violencia causada por la delincuencia política. La Constitución ofrece instrumentos para poner fin a la violencia política armada del país. En particular, autoriza la concesión de amnistías e indultos, mecanismos de participación política como medio de reincorporación y la prohibición de la extradición. Debido a la naturaleza política de los delitos, también se ha autorizado el desarrollo de negociaciones de tipo político.

218. En efecto, a través de normas transitorias, en 1991, la Constitución (i) habilitó el establecimiento de circunscripciones especiales de paz en las elecciones o la designación directa como congresistas a desmovilizados cuyo número y nombres definiría el Gobierno nacional en función de las necesidades del proceso (art. transitorio 12); (ii) autorizó al Gobierno para dictar normas de reinserción que fueran necesarias para grupos guerrilleros (art. transitorio 13), y (iii) autorizó directamente al Gobierno para conceder indultos y amnistías (art. transitorio 30). Estas normas tuvieron una vigencia transitoria que respondió al contexto de 1991.

219. Asimismo, y de manera permanente y no transitoria, la Constitución reconoció el delito político y facultó al presidente para conceder indultos a quienes lo cometieran (art. 201.2), previa autorización de una ley aprobada por el Congreso con mayorías especiales y “por graves motivos de conveniencia pública”. La norma establece que el Estado debe responder por las

¹⁷³ Sentencia C-914 de 2010.

¹⁷⁴ Sentencia C-069 de 2020.

indemnizaciones si en virtud de la amnistía o el indulto se exime a los responsables de pagarlas (arts. 150.17). La Constitución también prohibió la extradición por delitos políticos (art. 35).

220. La Constitución limita tales tratamientos jurídicos y políticos a los grupos rebeldes o de delincuencia política. El concepto de “delito político” o “delincuente político” es una categoría jurídica y constitucional que se diferencia de la delincuencia común. Como lo ha dicho la Corte:

“149. En la jurisprudencia nacional (de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional) el delito político se caracteriza, desde el punto de vista objetivo, como una conducta dirigida contra el régimen constitucional y legal, entendido como el bien jurídico lesionado. Y, desde el punto de vista subjetivo, por el móvil altruista de la conducta.

150. En la Sentencia C-577 de 2014, esta Corte señaló la utilidad de la categorización del delito político en el marco de los procesos de paz, indicando que, al diferenciarlo del acto criminal ordinario, el orden jurídico reconoce al grupo en rebelión la connotación armada y política, de donde surge la posibilidad de avanzar en una negociación igualmente política. Estos delitos políticos, al igual que sus “*conexos*”, gozan de un trato privilegiado, que se concreta en tres aspectos. Primero, la posibilidad de recibir amnistías o indultos, en el marco de la ley; segundo, la prohibición de extradición y tercero, la posibilidad de participar en política, todo en virtud de “*los fines altruistas de mejoramiento social que subyacen a él*”.

151. Si bien los delitos políticos no han sido definidos de manera más precisa en los textos legales, el Código Penal brinda una orientación clara, al establecer un capítulo específico sobre delitos contra el régimen constitucional y legal vigente. Sin embargo, la definición de los delitos conexos, es decir, aquellos en principio comunes, pero que guardan relación de necesidad con los primeros, resulta más difícil de establecer.

Así, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que estos “*aisladamente serían delitos comunes, pero que por su relación adquieren la condición de delitos conexos, y reciben, o pueden recibir, el trato favorable reservado a los delitos políticos*”.

Tanto los delitos políticos como sus conexos están enmarcados en contextos históricos, políticos y sociales complejos, lo que explica que, una definición más precisa de su alcance haga parte de la potestad general de configuración del derecho, en cabeza del Legislador, siempre que cumpla “*con condiciones de razonabilidad y proporcionalidad*”; y garantice el cumplimiento del deber estatal de juzgar, investigar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al DIH¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Sentencia C-007 de 2018.

221. En concordancia con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado el alcance y límites de la facultad del legislador de conceder indultos y amnistías por los delitos políticos y conexos¹⁷⁶; y de permitir la participación en política como medida de reincorporación, también política¹⁷⁷. En todo caso, las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH no pueden ser consideradas delitos políticos pues su gravedad rompe el nexo con la finalidad política, por lo que no es posible otorgar amnistías o indultos para tales hechos. El Acto Legislativo 02 de 2019 prohibió considerar como delitos políticos o conexos el secuestro y los relacionados con la fabricación, el tráfico o porte de estupefacientes, los cuales tampoco pueden considerarse conductas dirigidas a promover, facilitar, apoyar, financiar u ocultar delitos contra el régimen constitucional y legal.

222. En todo caso, la definición del conflicto armado interno del DIH no exige una motivación política para que este se configure. Por consiguiente, ni la aplicación de las normas internacionales humanitarias en los conflictos armados internos ni los esfuerzos por terminarlo están restringidos a aquellos en los que las partes tengan naturaleza o motivación política. Sin embargo, el régimen constitucional del delito político sí restringe la concesión de amnistías e indultos, beneficios de reincorporación política y la prohibición de la extradición a la delincuencia política. Así, una negociación conducente a poner fin a un conflicto armado regulado por el DIH no puede prever beneficios reservados constitucionalmente para la delincuencia política si el grupo parte del conflicto armado, valga la redundancia, no es de delincuencia política¹⁷⁸.

7.3. Acercamientos y conversaciones con grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (EAOCAI), con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento

223. La segunda tipología de procesos, introducida por el numeral (ii) del literal c) del artículo 2° de la Ley 2272 de 2022, se refiere a los acercamientos y conversaciones con las “estructuras armadas organizadas de criminalidad de alto impacto” (EAOCAI). Esta busca responder a una dimensión de la violencia a través de los instrumentos de diálogo o solución pacífica de la violencia que ha contemplado la Ley 418 de 1997 y sus sucesivas prórrogas. La Ley 2272 de 2022 define las EAOCAI como:

“organizaciones criminales conformadas por un número plural de

¹⁷⁶ Sentencias C-007 de 2018 y C-080 de 2018.

¹⁷⁷ Sentencias C-577 de 2014 sobre el artículo 67 transitorio, C-674 de 2016 sobre el artículo 20 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 sobre participación en política de las FARC y Sentencia C-027 de 2018 sobre el Acto Legislativo 03 de 2017 sobre reincorporación política de las FARC.

¹⁷⁸ La Ley 782 de 2022, que modificó y prorrogó la Ley 418 de 1997, habilitó instrumentos para facilitar el diálogo y suscripción de acuerdos con grupos armados organizados al margen de la ley. Sin embargo, eliminó el requisito de que tuvieran carácter político para poder participar en los procesos de diálogo. Dicho requisito sí era exigido por la Ley 418 de 1997 en su texto anterior. Posteriormente, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia negó la posibilidad de otorgar amnistías e indultos a quienes se desmovilizaron en ejecución de la Ley 782 de 2002 y que pertenecían a los grupos paramilitares denominados Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Esto, por considerar que los miembros de las AUC no desarrollaron delincuencia política (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Auto del 11 de julio de 2007, rad. 26945). Es decir, la terminación del conflicto armado con las AUC fue posible a través de los instrumentos de diálogo de la Ley 782 de 2002, más no otorgamiento de beneficios reservados a la delincuencia política.

personas, organizadas en una estructura jerárquica y/o en red, que se dediquen a la ejecución permanente o continua de conductas punibles, entre las que podrán encontrarse las tipificadas en la Convención de Palermo, que se enmarquen en patrones criminales que incluyan el sometimiento violento de la población civil de los territorios rurales y urbanos en los que operen, y cumplan funciones en una o más economías ilícitas”.

224. La Convención de Palermo es el tratado de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y prevé normas para perseguirla a través de instrumentos de cooperación internacional y para impedir su capacidad de corrupción y el blanqueo de bienes¹⁷⁹. La Convención obliga a los Estados a criminalizar los delitos que cometen y que tienen finalidad principalmente económica. Ese tratado distingue entre “grupos delictivos organizados” y “grupos estructurados”. El “grupo delictivo organizado” es “un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”. Al “grupo estructurado” lo define como “un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada”.

225. Según el literal c) del artículo 2º de la Ley 2272 de 2022, las EAOCAI tienen las siguientes características:

- (i) Cumplen “funciones en una o más economías ilícitas” y desarrollan su criminalidad “con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”.
- (ii) Desarrollan “patrones criminales que incluyan el sometimiento violento de la población civil de los territorios rurales y urbanos”.
- (iii) No se exige que operen “bajo la dirección de un mando responsable” y “ejerza[n] sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas”.

226. En cuanto al tipo de procesos que el Gobierno nacional puede adelantar con estas estructuras, la Ley 2272 de 2022 estipula que:

- (i) Con las EAOCAI se pueden realizar “acercamientos y conversaciones”, que se distinguen de las “negociaciones”, que la Ley 2272 reserva para “grupos armados organizados al margen de la ley con los que se adelanten diálogos de carácter político”.
- (ii) El objetivo de dichos acercamientos y conversaciones es el de “lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento”, a diferencia de las “negociaciones” que se dirigen a pactar “acuerdos de paz”.

¹⁷⁹ Aprobada por la Ley 800 de 2003 y ratificada en el año 2004.

227. Esta caracterización que hace la Ley 2272 de 2022 de los grupos y los tipos de procesos constituye el contexto normativo dentro del cual la Corte hará el análisis de constitucionalidad de las facultades a las que se refiere el artículo 5° de dicha ley. Lo anterior pues, como se dijo, el hecho de que las herramientas que contiene la disposición demandada se hubieren aplicado en el pasado para otros grupos armados y procesos, no faculta directamente su uso para superar la violencia causada por la criminalidad organizada y, particularmente, por las EAOCAI.

7.4. El principio de separación de poderes. Reiteración jurisprudencial.

228. El principio de separación de poderes parte de la premisa de que el poder político debe ser limitado y compartido y, por lo tanto, resulta incompatible su concentración en uno de los órganos estatales. La jurisprudencia constitucional ha entendido que la separación de poderes cumple, entonces, dos funciones esenciales: (i) garantizar las libertades y los derechos de los ciudadanos y (ii) racionalizar la actividad del Estado y el ejercicio del poder político¹⁸⁰. Dichas funciones se cumplen a través de un arreglo institucional que limita el poder público mediante un sistema de controles interorgánicos que hagan efectivos los frenos y contrapesos, y que también facilitan la acción coordinada entre tales poderes¹⁸¹. Con este propósito, el artículo 113 de la Constitución establece la separación del poder público en diferentes ramas, de manera que no resida en una sola de ellas y que los diversos órganos que las integran se controlen de manera recíproca.

229. La Corte Constitucional ha desarrollado una jurisprudencia consistente y reiterada sobre el principio de separación de poderes, en la que se ha establecido en múltiples oportunidades que se trata de un componente esencial de la Carta Política “en tanto instrumento de limitación de poder y garantía de los derechos y libertades y de la realización de los fines estatales”¹⁸².

230. Asimismo, la jurisprudencia ha sido uniforme en señalar que este principio tiene dos contenidos: “uno estático, basado en la delimitación precisa de las competencias y facultades, aunado al reconocimiento de autonomía e independencia para las ramas del poder; y otro dinámico, que reconoce la necesidad de articular las funciones entre dichas ramas, con el fin de lograr el cumplimiento adecuado de los fines esenciales del Estado, así como impedir los excesos en el ejercicio de las competencias a partir de un modelo institucionalizado de mutuos controles”¹⁸³.

231. Frente a la noción estática de este principio, la Corte ha señalado que tiene como propósito evitar que se afecten las libertades individuales a partir de un régimen político basado en la tiranía, y también “permitir una adecuada especialización funcional, a través del ejercicio independiente de las competencias de cada rama u órgano del poder público”¹⁸⁴. Ahora bien, la

¹⁸⁰ Sentencia C-288 de 2012.

¹⁸¹ Sentencia C-332 de 2017.

¹⁸² Sentencia C-285 de 2016.

¹⁸³ Sentencia C-253 de 2017.

¹⁸⁴ Sentencia C-253 de 2017.

Corte ha advertido a su vez, que una delimitación rígida de las competencias de las ramas del poder no es suficiente para garantizar los objetivos del Estado ni para impedir el ejercicio arbitrario del poder¹⁸⁵. Por el contrario, resulta necesario un modelo de control y fiscalización interorgánico y recíproco, como regulador constante del balance entre los poderes públicos¹⁸⁶. Así, según la acepción dinámica, este principio debe entenderse como la confluencia de las entidades públicas en el desarrollo de los fines y valores constitucionales¹⁸⁷.

232. El principio de separación de poderes se estructura entonces “sobre la base de que los órganos del Estado se hallan separados funcionalmente pero deben colaborar de forma armónica para realizar los fines del Estado”¹⁸⁸. Respecto a la separación funcional del poder, la jurisprudencia ha señalado que esta busca la garantía del equilibrio y control entre los órganos del Estado, toda vez que “permite que el poder no descansa únicamente en las manos de una sola persona o entidad, a fin de que los diversos órganos puedan controlarse recíprocamente”¹⁸⁹. Y, frente al mandato de la colaboración armónica entre las ramas del poder público, la Corte ha indicado también que su propósito radica en que los órganos del poder logren articularse mediante funciones separadas, pero destinadas a la realización de los fines del Estado, sin que esto signifique en ningún caso una ruptura en la división del poder o en el reparto funcional de facultades, donde un órgano termine ejerciendo las funciones atribuidas por la Constitución a otro órgano¹⁹⁰. Este principio de colaboración armónica es trascendental en la estructura del equilibrio de poderes pues se convierte en un elemento rector de las relaciones entre las diferentes ramas del poder público.

233. En consecuencia, de estas dimensiones estática y dinámica del principio de separación de poderes, se derivan dos exigencias primordiales. La primera de ellas consiste en la identificación de los roles del Estado, a través “del otorgamiento de funciones exclusivas a cada una de las ramas del poder público, por medio de las cuales se cumplan los fines esenciales de su organización y consagración”¹⁹¹. La segunda está relacionada con la garantía de los principios de independencia y autonomía de los órganos creados por la Constitución, para asegurar “la ausencia de injerencias externas de un órgano hacia otro, en donde se quebranten las funciones y roles asignados a cada uno de ellos”¹⁹².

234. Este principio es a su vez el fundamento de las garantías de reserva judicial y legal. La reserva judicial es una garantía constitucional en la que un asunto o materia solo puede ser desarrollado por una autoridad judicial. A esta también se la llama “reserva de la primera palabra” o “reserva absoluta de jurisdicción” y opera “cuando, en ciertas materias, compete al juez no sólo la última y decisiva palabra sino también la primera palabra referente a la

¹⁸⁵ Corte Constitucional, sentencia C-970 de 2011.

¹⁸⁶ Conocido también por el término en inglés como sistema de *checks and balances*. Sentencia C-971 de 2004.

¹⁸⁷ Corte Constitucional, sentencia C-156 de 2013.

¹⁸⁸ Sentencia 630 de 2017.

¹⁸⁹ Sentencia C-251 de 2002.

¹⁹⁰ Sentencia C-246 de 2004.

¹⁹¹ Sentencia 630 de 2017 y C-285 de 2016.

¹⁹² Sentencia 630 de 2017 y C-285 de 2016.

definición del derecho aplicable a las relaciones jurídicas. Es decir, hay ciertos asuntos sobre los cuales sólo se pueden pronunciar los tribunales”¹⁹³. Por su parte, la reserva legal, que además materializa el principio de legalidad, establece que determinado asunto o materia solo puede ser desarrollado mediante una norma legal. Así, si el asunto es regulado por una autoridad o por una norma diferente a la prevista en la Constitución, el acto o la norma son inconstitucionales¹⁹⁴.

235. En este marco deben entenderse las garantías de la reserva legal y judicial que dispone el artículo 28 de la Constitución para la libertad personal. La reserva judicial, en este sentido, “es una garantía constitucional, en virtud de la cual, las afectaciones o privaciones de la libertad personal o las afectaciones de la inviolabilidad del domicilio solo pueden acontecer o ser adelantadas, en virtud de orden escrita de autoridad judicial competente”. Por su parte, en virtud de reserva legal, la libertad sólo puede privarse “en virtud de motivos previamente fijados en la ley y no a criterio del funcionario. Adicionalmente, el procedimiento deberá satisfacer los requisitos fijados por la propia ley”¹⁹⁵.

7.5. Sobre la constitucionalidad de adelantar acercamientos y conversaciones con EAOCAI

236. El inciso primero del artículo 5° de la Ley 2272 de 2022, que modificó el artículo 8° de la Ley 418 de 1997, faculta a los representantes autorizados expresamente por el Gobierno nacional a “[r]ealizar todos los actos tendientes a entablar acercamientos y conversaciones con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que demuestren voluntad para transitar hacia el Estado de Derecho”. Esta facultad, según la norma, se debe desplegar bajo los lineamientos del presidente de la República y se encamina a promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz.

237. Para decidir la constitucionalidad de dicho aparte del artículo 5°, la Corte debe determinar en primer lugar si la facultad que otorga el legislador al presidente de la República para adelantar “acercamientos y conversaciones” con las EAOCAI vulnera el principio de separación de poderes.

238. Este aparte del artículo 5° habilita el proceso de acercamientos y conversaciones que es el escenario en el que es posible aplicar las demás facultades y prerrogativas que contempla dicha norma. Dentro de dicho proceso se pueden ejercer otras facultades tales como el nombramiento de miembros representantes y voceros, la suspensión de órdenes de captura, las garantías de seguridad para quienes participen en tales procesos, la ubicación en zonas preestablecidas, entre otras a las que se refiere el artículo.

239. La Constitución no impide al presidente de la República entablar acercamientos y conversaciones con las EAOCAI en cuanto estas se dirijan a enfrentar la grave violencia que causan. Como se expuso antes, la búsqueda de

¹⁹³ Sentencia C-879 de 2011.

¹⁹⁴ Sentencia C-342 de 2017.

¹⁹⁵ Sentencia C-342 de 2017.

la paz y la convivencia pacífica solo se puede entender como un medio para garantizar la dignidad humana y proteger a las personas y comunidades de la vulneración de sus derechos. Bajo tal consideración, la búsqueda de la paz por la que propende la Constitución no se restringe a finalizar el conflicto armado, sino que se extiende a erradicar toda forma de violencia contra la población.

240. Según la definición del artículo 2° de la ley, las EAOCAl desarrollan “patrones criminales que incluyan el sometimiento violento de la población civil de los territorios rurales y urbanos”. Dichas estructuras pueden ser responsables de delitos de gravedad comparable a la de los causados por las partes en un conflicto armado, aún si no operan bajo un mando responsable ni ejercen control territorial que les permitan desarrollar hostilidades concertadas y de manera sostenida. La búsqueda de la paz y la convivencia pacífica como propósito constitucional, así como el deber de las autoridades y el derecho de las personas, las comunidades y la sociedad a la paz, amparan los esfuerzos que se emprendan frente a este tipo de violencia.

241. Una mirada amplia de las bases y propósitos de paz y convivencia pacífica de la Constitución de 1991 alienta esos esfuerzos. Es una aproximación que entiende que el deber del Estado de proteger a las personas y a las comunidades no depende del tipo o causa de la violencia que genera las graves afectaciones a los derechos fundamentales, sino que comprende a todas las personas frente a la vulneración grave de sus derechos, independientemente de la fuente que le da origen.

242. Asimismo, la autorización que la norma en cuestión otorga al Gobierno nacional para emprender diálogos y acercamientos con dichas estructuras es compatible con el artículo 189.4 superior que, según la jurisprudencia constitucional (apartado 6.2), reconoce al presidente de la República un amplio margen de apreciación para ejercer su competencia de conservar el orden público y restablecerlo donde fuere turbado. En ese marco, el presidente puede acudir, como lo ha hecho en el pasado, a mecanismos de solución pacífica de la violencia, inclusive de la más extrema, a través de acercamientos y conversaciones con EAOCAl.

243. Si bien el presidente de la República puede adoptar diversas medidas para mantener y conservar el orden público, debe esforzarse por encontrar soluciones pacíficas, pues estas “se acomodan mejor a la filosofía humanista y al amplio despliegue normativo en torno a la paz que la Constitución propugna”¹⁹⁶. Como se ha expuesto, la facultad del presidente de buscar la convivencia pacífica y la paz no se restringe al contexto del conflicto armado. Esta facultad también se predica de los esfuerzos para lograr el sometimiento a la justicia para dar fin a la violencia extrema que, independientemente del agente que la genera, causa graves vulneraciones a los derechos fundamentales.

244. En todo caso, como también se expuso, la búsqueda de una solución pacífica no puede adelantarse en desmedro de las facultades coercitivas del Estado de Derecho, particularmente el ejercicio de la fuerza y la aplicación de

¹⁹⁶ Sentencia C-048 de 2001.

justicia. Lo esencial, más que el medio elegido por el presidente en su amplio margen de apreciación política, es que su ejercicio contribuya a la finalidad constitucional de proteger los derechos de las personas y garantizar la vigencia del Estado de Derecho.

245. En este sentido, la posibilidad de entablar acercamientos y conversaciones con las EAOCAI que demuestren voluntad para transitar hacia el Estado de Derecho con miras a su sometimiento a la justicia es compatible con una lectura sistemática de la Constitución Política. La preponderancia de los principios fundamentales de la Constitución como elementos que iluminan la interpretación de las facultades del presidente para la conservación del orden público, se deduce de la teleología de la Constitución que ha sido reconocida como la “Constitución de la paz”; y de la prevalencia de los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia integrados al bloque de constitucionalidad.

246. Adicionalmente, la Sala Plena constata que el legislador fue respetuoso de la Constitución al extender facultades que la Ley 418 de 1997 y sus reformas han concedido al Gobierno para la solución pacífica de la violencia. Esta decisión no desconoce la naturaleza particular de las EAOCAI ni iguala esas potestades a las otorgadas frente a la violencia causada por (i) los grupos armados que participan en el conflicto armado y (ii) los grupos de delincuencia política.

247. En concreto, dentro de la libertad de configuración del legislador, en la Ley 2272 de 2022 se previó la posibilidad de adelantar “acercamientos y conversaciones” que se dirigen exclusivamente al sometimiento a la justicia y el desmantelamiento de las estructuras que demuestren voluntad para transitar hacia el Estado de Derecho. De esta manera, la Corte observa que la ley distinguió los procesos de acercamientos y conversaciones con estos grupos, de las “negociaciones”. Asimismo, excluyó la negociación política que, como se dijo, está reservada para grupos de delincuencia política cuya conducta se dirige contra el régimen constitucional como bien jurídico y se caracteriza por el móvil altruista. Según la definición del artículo 2º, las EAOCAI no persiguen móviles políticos, sino “obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”.

248. Según lo expuesto, la facultad dada por el legislador al Gobierno nacional para “[r]ealizar todos los actos tendientes a entablar acercamientos y conversaciones con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que demuestren voluntad para transitar hacia el Estado de Derecho” no vulnera el principio de separación de poderes.

249. En primer lugar, porque fue concedida expresamente por el legislador en ejercicio de sus competencias de producción normativa. Desde su más temprana jurisprudencia, la Corte Constitucional ha reconocido la potestad que tiene el Congreso de la República para legislar en materia de orden público, sin que esto implique una intromisión indebida en la facultad del presidente de la República en la materia.

250. En la Sentencia C-283 de 1995, la Corte estudió la Ley 104 de 1993, que antecedió a la Ley 418 de 1997, y que igualmente desarrollaba medidas

para el control del orden público, la vigencia del Estado social y democrático de Derecho, como también contemplaba instrumentos para la búsqueda de la convivencia y disposiciones para el diálogo y suscripción de acuerdos con grupos guerrilleros, entre otros asuntos. La demanda sostenía que no estaba dado al Congreso convertir en permanente la legislación expedida durante un estado de excepción pues, de esa manera, el Congreso resultaba instrumentalizado para el cumplimiento de funciones de control del orden público privativas del presidente de la República, de conformidad con el artículo 189.4 de la Constitución.

251. En esa ocasión, la Corte sostuvo que las materias reguladas por la ley hacían parte de la competencia del Congreso y que, si bien la Constitución establece el criterio general de la separación de poderes “que reserva a cada rama una órbita de atribuciones en la que no pueden inmiscuirse las demás”, también incorpora el principio de colaboración armónica en el artículo 113 para el cumplimiento de los fines comunes del Estado. Entre estos fines se encuentran los establecidos en el artículo 2º de la Constitución: “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”; “defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”; “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades y (...) asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

252. La Corte concluyó que “[l]a participación del Congreso en el logro de tales empeños, que corresponden al Estado en su conjunto, no vulnera la Constitución, sino que la desarrolla”¹⁹⁷.

253. En segundo lugar, el aparte estudiado no vulnera el principio de separación de poderes porque reconoce la amplia facultad que tiene el presidente de la República de conservar el orden público en todo el territorio nacional (art. 189.4 CP) a través de medios de solución pacífica de la violencia que la Constitución permite y alienta a través del entramado normativo que constituye la “Constitución para la Paz” (Preámbulo y arts. 2, 22, 95 y 67 CP). Mecanismos que se orientan a garantizar los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos integrados al bloque de constitucionalidad (art. 93 CP).

254. Por consiguiente, la Corte declarará la exequibilidad de la expresión “Realizar todos los actos tendientes a entablar acercamientos y conversaciones con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que demuestren voluntad para transitar hacia el Estado de Derecho”, contenida en primer apartado del inciso primero del artículo 5º de la Ley 2272 de 2022.

7.6. Sobre la facultad presidencial y gubernamental de definir los términos del sometimiento y acordarlos con las EAOCAI

255. El artículo 5º demandado establece que “[l]os términos de sometimiento a la justicia a los que se lleguen con estas estructuras serán los que a juicio del

¹⁹⁷ Sentencia C-283 de 1995.

Gobierno nacional sean necesarios para pacificar los territorios y lograr su sometimiento a la justicia”. De las distintas intervenciones escritas y aquellas realizadas en la audiencia pública se evidencia que no es claro si esta norma faculta al Gobierno para definir los términos del sometimiento o si es imprescindible una legislación que los determine.

256. Como se dijo, el amplio margen de discrecionalidad del presidente para superar las situaciones de violencia generadas por la criminalidad organizada de alto impacto incluye la posibilidad de buscar su sometimiento a través de acercamientos y conversaciones. Sin embargo, de conformidad con el principio de separación de poderes, los términos de sometimiento a la justicia deben ser definidos por el legislador.

257. La eventual concesión de tratamientos penales especiales u otras prerrogativas es un asunto reservado de manera estricta al legislador y sujeto a límites y condiciones de naturaleza constitucional, fundamentalmente relacionados con la reserva legal en materia de judicialización y sanción penal, así como con la garantía de los derechos de las víctimas.

258. No obstante, la expresión “a juicio del gobierno” de la norma podría entenderse en el sentido de que el Gobierno puede definir y acordar con las EAOCAl esos términos, inclusive los beneficios en materia penal, sin que sean señalados por el legislador. Esto supondría un desplazamiento de su función que desconoce la reserva legal y, por tanto, el principio de separación de poderes. Sin un marco legal claro, el ejecutivo no puede reconocer medidas penales especiales u otras prerrogativas, pues la Constitución solo faculta al legislador para ello.

259. El principio de separación de poderes limita el ejercicio del poder público a través de la “mutua contención entre autoridades”, impide la concentración de las funciones en un solo órgano y, de esta manera, garantiza que cada rama se haga cargo de sus competencias. Así, a una autoridad no le es posible apropiarse de las atribuciones asignadas a una rama u órgano distinto “interfiriéndolo en forma desmedida o privándolo de sus funciones privativas, en procura de darle prevalencia y primacía a cualquiera de los otros poderes u órganos del Estado¹⁹⁸”¹⁹⁹.

260. Como se ha dicho, en virtud del mandato de preservación del orden público, el presidente puede adelantar acercamientos y conversaciones con las EAOCAl que demuestren voluntad para transitar hacia el Estado de Derecho para acordar su sometimiento a la justicia. Sin embargo, es competencia privativa de la rama legislativa definir prerrogativas, concesiones o beneficios para estas estructuras, distintos a los que prevé actualmente la ley, y en particular el estatuto penal.

261. Así, para el sometimiento a la justicia de las EAOCAl, actualmente es viable acudir, en un marco de colaboración armónica entre ramas del poder público, a los tratamientos ordinarios que prevé la ley penal²⁰⁰. No obstante, la

¹⁹⁸ Cfr. Sentencia C-332 de 2017.

¹⁹⁹ Sentencia C-630 de 2017.

²⁰⁰ Mientras no se tramite una ley especial, respetando los límites constitucionales y legales existentes para

definición de un régimen especial requiere de una regulación legal que respete los límites constitucionales de acuerdo con el tipo de destinatarios y la naturaleza de los eventuales tratamientos penales. La responsabilidad penal respecto de los delitos que hayan cometido quienes se sometan a la justicia se rige por un marco constitucional determinado por el principio de separación de poderes del que, a su vez, son expresión las garantías de estricta reserva legal y judicial en materia penal.

262. La definición de los tratamientos penales especiales no es competencia del presidente en el marco de su facultad de mantenimiento del orden público. Hacerlo excede su potestad política pues es materia de reserva legal y afecta al núcleo esencial de los derechos fundamentales de las víctimas.

263. Los tratamientos penales son de reserva legal pues, según el artículo 28 de la Constitución, toda afectación de la libertad debe estar sometida a las “formalidades legales”. Como lo ha entendido esta Corte “tanto la privación de la libertad, como el allanamiento, deben practicarse en virtud de motivos previamente fijados en la ley y no a criterio del funcionario. Adicionalmente, el procedimiento deberá satisfacer los requisitos fijados por la propia ley”²⁰¹.

264. Además, según el artículo 29 superior, nadie puede ser juzgado “sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”. Este mandato constitucional contiene varias garantías penales, entre las que se encuentra que el proceso penal se rige exclusivamente por las leyes expedidas por el Congreso de la República; particularmente, por los códigos Penal y de Procedimiento Penal, que se promulgan de conformidad con el artículo 150.2 de la Constitución, o con otras leyes que, sin ser códigos, abordan normas penales procesales y sustantivas. Como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional

el derecho al debido proceso en el ámbito de configuración penal le exige al Legislador: (i) definir de manera clara, concreta e inequívoca las conductas que constituyen delito; (ii) señalar anticipadamente las correspondientes sanciones; (iii) definir las autoridades competentes; y, (iv) establecer las reglas sustantivas y procesales aplicables²⁰².

265. De manera adicional, la competencia de administrar justicia penal se enmarca en el principio de legalidad regido por el debido proceso, así como en el derecho de acceso a la justicia de quienes se han visto perjudicados por la comisión de un delito (art. 229 C.P.).

266. Coherente con el principio de reserva legal en materia penal, el artículo 250 de la Constitución establece que la Fiscalía General de la Nación no puede “suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en

este tipo de estructuras, son aplicables los beneficios penales que contempla nuestro régimen penal ordinario, esto es, la Ley 906 de 2004. Debido a su tendencia acusatoria, el régimen penal ordinario prevé tres clases de beneficios que pretenden incentivar la aceptación temprana de los cargos y así, dar por terminado el proceso penal sin la necesidad de agotar todas las etapas previstas: el allanamiento de cargos, los preacuerdos y el principio de oportunidad.

²⁰¹ Sentencia C-342 de 2017.

²⁰² Sentencia C-200 de 2002, reiterado en la C-217 de 2016 y en la C-204 de 2023.

los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad [...] el cual estará sometido al control de legalidad por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías”. El principio de separación de poderes se expresa en materia penal a través del reparto de competencias entre las ramas del poder público. Las reglas sustantivas y procesales de carácter penal tienen reserva de ley y su expedición compete al Congreso de la República; mientras que la aplicación de estas corresponde a los jueces penales que, a su vez, están sometidos a ellas.

267. Este reparto funcional de competencias evita la concentración del poder en una sola autoridad, y garantiza los principios de transparencia y deliberación en la definición de asuntos de suma relevancia para los designios del país como son: la identificación de aquéllos con quienes es posible negociar o acercarse a dialogar, la regulación del uso legítimo de la fuerza estatal, la obligación de investigar, juzgar y sancionar hechos cometidos en el marco del conflicto armado, los tratamientos penales especiales y la satisfacción de los derechos de las víctimas²⁰³. Además, dicho reparto también asegura el debido proceso para las personas procesadas penalmente y el acceso a la justicia para las víctimas de los delitos. Como lo ha dicho la Corte, el principio de legalidad penal constituye

una garantía de la separación funcional de los órganos que integran el Poder Público y de la seguridad jurídica de las personas, en tanto que pretende fijar reglas objetivas para impedir, de una parte, el abuso de poder por las autoridades penales del caso, así como respetar la voluntad del legislador y, de otra parte, le permite a los destinatarios conocer previamente en qué situaciones pueden ser objeto de penas, ya sea privativas de la libertad o de otra índole²⁰⁴.

268. Por consiguiente, el Gobierno (a cuya cabeza se encuentra el presidente de la República) no tiene la facultad para definir las normas penales pues, de ser así, se vulneraría la separación de poderes (art. 113 CP), al tiempo que el derecho de libertad personal (art. 28 CP), el debido proceso (art. 29 CP) y las garantías de acceso a la justicia de las víctimas (art. 229 CP). Esta facultad es exclusiva del legislador, al igual que la regulación de los instrumentos de justicia transicional, como se explica más adelante.

269. En definitiva, la Sala concluye que la expresión “a juicio del Gobierno nacional” puede llevar al equívoco de que la definición de este marco normativo es competencia del Gobierno, cuando el sometimiento requiere, necesariamente, de una regulación de carácter legal. De lo contrario, el Gobierno invadiría las facultades del legislador a quien le corresponde, por mandato constitucional, “hacer las leyes”. En consecuencia, declarará inexecutable la expresión “a juicio del Gobierno nacional”.

²⁰³ Sobre la importancia de un proceso transparente y claro en la regulación y definición de estos asuntos, ver la intervención de Juanita Goebertus Estrada, directora de Human Rights Watch – División de las Américas, durante la audiencia pública del 22 de agosto de 2023. De manera específica, la directora señaló que “cualquier limitación a la obligación del Estado de investigar, juzgar y sancionar, bien en contextos de justicia transicional o de sometimiento a la justicia, debería no solo avanzar en el cumplimiento de ese deber sino respetar la separación de poderes” En: <https://www.youtube.com/watch?v=bT91WPAmxZY>, registro 7:30:45.

²⁰⁴ Sentencia C-204 de 2023.

270. Ahora bien, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para definir y desarrollar el marco normativo que rija el sometimiento de las EAOCAI. Sin embargo, los términos de sometimiento que se establezcan legalmente deben atender los límites expresamente fijados por la Constitución.

271. Son tres los límites que impone la Carta Política en este sentido: (i) excluye a las EAOCAI de las prerrogativas previstas para los delitos políticos -como la posibilidad de conceder indultos o amnistías-; (ii) excluye a ciertos actores de la aplicación de instrumentos transicionales, en virtud del artículo 66 transitorio de la Constitución, que estipula en su párrafo 2° que “[e]n ningún caso se podrán aplicar instrumentos de justicia transicional a grupos armados al margen de la ley que no hayan sido parte en el conflicto armado interno, ni a cualquier miembro de un grupo armado que una vez desmovilizado siga delinquirando”; y (iii) la garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Así, los términos de sometimiento a la justicia que se definan para las EAOCAI siempre deben garantizar dichos derechos. Con todo, la prohibición de aplicar instrumentos de justicia transicional a las EAOCAI se refiere primordialmente a los tratamientos penales especiales y no tendría por qué impedir la posibilidad de recurrir a esquemas de reparación masiva a las víctimas o de esclarecimiento de la verdad, que son empleados en los modelos transicionales, pero que no necesariamente son exclusivos de tales contextos jurisdiccionales.

272. Con fundamento en lo expuesto, la Corte declarará exequible la expresión “Los términos de sometimiento a la justicia a los que se lleguen con estas estructuras serán los que sean necesarios para pacificar los territorios y lograr su sometimiento a la justicia”, contenidas en el primer apartado del inciso primero del artículo 5° de la Ley 2272 de 2022 que modificó el artículo 8° de la Ley 418, en el entendido de que los términos del sometimiento a la justicia deben ser definidos por el legislador y garantizar los derechos de las víctimas.

7.7. Sobre la suspensión de órdenes de captura a miembros de las EAOCAI

273. La demanda reprocha que la Ley 2272 de 2022 faculte al Gobierno para conceder beneficios penales a los miembros de las EAOCAI, y refiere, entre otras, la suspensión de órdenes de captura. Considera que tal potestad es violatoria del principio de separación de poderes puesto que el Gobierno podría bloquear una decisión judicial en un proceso penal.

274. La Ley 418 de 1997 ha contenido desde su formulación inicial una serie de facultades a las que puede acudir el presidente de la República, una vez iniciados los diálogos o negociaciones con grupos armados al margen de la ley. Entre ellas está la suspensión de órdenes de captura en contra de quienes participan en los diálogos, y la garantía de su seguridad durante el proceso de diálogo o negociación. Asimismo, el presidente de la República tiene por ejemplo la posibilidad de acordar la eventual ubicación temporal de los miembros del grupo en zonas predeterminadas del territorio nacional, o la definición de instancias de verificación de los diálogos y acuerdos.

275. La norma demandada extiende todas estas facultades, sin distinción, a las EAOCAl. En particular, el artículo 5° de la Ley 2272 de 2022 se refiere a la suspensión de órdenes de captura en cuatro ocasiones:

- El inciso primero del párrafo 2° extendió la facultad de suspensión de órdenes de captura de los miembros representantes de grupos armados al margen de la ley (GAOML) a los de las EAOCAl.
- El tercer inciso del párrafo 2° extendió la facultad de suspensión de órdenes de captura de los voceros de GAOML a los de las EAOCAl.
- El inciso segundo del mismo párrafo extendió la obligación del Gobierno nacional de certificar a los voceros y miembros representantes de los GAOML a los de las EAOCAl, como requisito para la suspensión de las órdenes de captura.
- Por último, el tercer inciso del párrafo tercero extendió a cualquier miembro de las EAOCAl la posibilidad que existía de suspenderles las órdenes de captura a los miembros de los GAOML por fuera de las zonas de ubicación “para adelantar actividades propias del proceso que se adelante”.

276. Por tanto, corresponde a la Sala Plena analizar la constitucionalidad de las expresiones contenidas en el artículo 5° demandado, relativas a la facultad del Gobierno de comunicar a las autoridades judiciales sobre el inicio de acercamientos con EAOCAl y certificar la participación de voceros y miembros representantes, con el fin de que se suspendan las órdenes de captura en su contra durante las conversaciones (párrafo 2 del artículo 5° de la Ley 2272 de 2022); así como la posibilidad de suspender las del resto de los miembros cuando se produzca su ubicación temporal en una zona determinada en procesos avanzados de negociación, de acuerdo con lo previsto en el párrafo 3° del artículo 5 de la misma normatividad.

277. En primer lugar, es oportuno recordar que la suspensión de órdenes de captura sólo había sido prevista en el pasado para miembros de GAOML parte en el conflicto armado que participaran en diálogos y negociaciones de paz. En la norma bajo estudio se está, sin embargo, ante un escenario distinto. En esta ocasión la suspensión de órdenes de captura se prevé para “los miembros representantes de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto con las que se adelanten acercamientos, conversaciones o se suscriban términos de sometimiento a la justicia”.

278. En la Sentencia C-214 de 1993, la Corte avaló esta medida, prevista para las negociaciones con delincuentes políticos en el Decreto 542 de 1993 (expedido en virtud del Decreto 1793 de 1992 que declaraba el estado de conmoción interior por la situación de orden público por el conflicto con las guerrillas). Dijo entonces la Corte:

En estas circunstancias, puesto que el Presidente de la República actúa como legislador en tratándose de normas como las que son materia de revisión, puede entonces rebajar las penas por este medio exceptivo y por lo tanto, con mayor razón suspender las órdenes de captura dictadas en procesos penales por delitos políticos y conexos, con el fin de permitir la realización de los diálogos con los grupos guerrilleros, la

firma de acuerdos previos y la fijación de la ubicación temporal de éstos en zonas determinadas del territorio nacional²⁰⁵.

279. Posteriormente, en la Sentencia C-048 de 2001, la Corte se refirió justamente a la disposición de la Ley 418 de 1997 que preveía la suspensión de órdenes de captura contra miembros representantes y voceros de grupos armados al margen de la ley a los que el Gobierno les hubiera reconocido carácter político, en los siguientes términos:

[...] la suspensión de las órdenes de captura es una limitación a la aplicación de la ley penal, en lo que respecta al cumplimiento de medidas de aseguramiento y ejecución de penas, entre otras, que no exime de responsabilidad penal, sino que paraliza la acción de la fuerza pública en relación con la búsqueda de las personas cuya privación de la libertad fue judicialmente ordenada. En efecto, las disposiciones acusadas consagran la suspensión de las órdenes de captura que se hubieren proferido dentro de la investigación de cualquier tipo de delito (i), como una medida excepcional (ii), que opera de manera temporal (iii) y que está sometida a la existencia de un acuerdo previo entre el gobierno y las organizaciones al margen de la ley a quienes se les hubiere reconocido carácter político en un proceso de paz (iv). Este mismo mecanismo ya había sido adoptado por el Legislador extraordinario en los procesos de paz adoptados con grupos guerrilleros que se reincorporaron a la vida civil, lo cual demuestra que éste instrumento puede resultar idóneo para la terminación del conflicto armado en Colombia y para obtener la paz²⁰⁶.

280. Mientras en ese escenario la suspensión de órdenes de captura constituía una medida excepcional y transitoria, la Corte estudió después la suspensión de órdenes de captura como un beneficio penal definitivo en un marco de justicia transicional. En la Sentencia C-771 de 2011 la Corte valoró la constitucionalidad de esta medida, dispuesta en la Ley 1424 de 2010 (que constituye un marco de la justicia transicional), cuyos beneficiarios son “los desmovilizados de los grupos armados organizados al margen de la ley, que hubieran incurrido únicamente en los delitos de concierto para delinquir simple o agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores, y porte ilegal de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de defensa personal, como consecuencia de su pertenencia a dichos grupos”.

281. En ese caso, la Corte determinó que la suspensión de órdenes de captura constituía un beneficio penal en un marco de justicia transicional y que tal prerrogativa respetaba los derechos de las víctimas en la medida en que: (i) estaba sujeta a una serie de condiciones que debían cumplir los desmovilizados y cuyo incumplimiento implicaba la pérdida del beneficio; (ii) se enmarcaba en un proceso judicial en el que operaban todas las garantías para las víctimas; y (iii) admitía los recursos ordinarios del Código de Procedimiento Penal, contra la decisión de fondo de decreto de la suspensión de las órdenes de captura. Estas condiciones operaron, como se dijo, para un

²⁰⁵ Sentencia C-214 de 1993.

²⁰⁶ Sentencia C-048 de 2001.

tratamiento penal especial otorgado de manera definitiva a quienes se habían desmovilizado, ya no estaban en armas.

282. Esta distinción es relevante para el caso bajo estudio. Mientras en la Ley 1424 de 2010 la medida de suspensión de órdenes de captura constituye un beneficio penal definitivo para los desmovilizados; la prevista en la Ley 418 de 1997, modificada por las normas aquí demandadas, es un mecanismo transitorio y excepcional, es decir, un instrumento en principio meramente operativo para el desarrollo de los diálogos que no extingue la responsabilidad penal del beneficiario.

283. La Sala extrae al menos tres conclusiones de la jurisprudencia citada en relación con las suspensión de órdenes de captura que aquí se estudia. Primero, la medida prevista en la Ley 418 de 1997 es excepcional y temporal que, sin embargo, implica una cierta intromisión del poder ejecutivo en el judicial, y que hasta ahora se ha enmarcado en procesos de paz con grupos armados al margen de la ley que son parte en el conflicto armado interno. Segundo, dicha medida constituye una limitación a la ley penal y una interferencia en la actuación de la fuerza pública, en la que, en virtud de la suspensión de la orden de captura, debe dejar de perseguir a los destinatarios de la medida. Tercero, el mecanismo previsto en la Ley 1424 de 2010 es un beneficio penal definitivo que tiene como límite los derechos de las víctimas en las actuaciones penales que las afecten.

284. Ahora bien, a partir de las anteriores consideraciones concluye la Sala que las expresiones del artículo 5° de la Ley 2272 de 2022, que modifica el artículo 8° de la Ley 418 de 1997, y que se refieren a la facultad de suspender las órdenes de captura en contra de los voceros y miembros representantes de las EAOCAI, una vez el Gobierno comunique a las autoridades judiciales sobre el inicio de acercamientos, no contemplan un beneficio penal definitivo. En efecto, como lo afirmaron algunos intervinientes que defendieron la medida, en este caso se trata de un instrumento provisional y operativo.

285. En el marco normativo constituido por la Ley 418 de 1997 y las normas que la han prorrogado y modificado, la suspensión de las órdenes de captura es un instrumento necesario para adelantar los procesos. De lo contrario, los representantes autorizados por el Gobierno nacional no podrían desarrollar conversaciones o acercamientos para el sometimiento de los miembros de las EAOCAI. Su labor, autorizada por el mismo artículo 5° demandado entraría en colisión con sus deberes como autoridades. Es decir, los funcionarios del Gobierno no podrían adelantar las conversaciones y acercamientos con personas con órdenes de captura vigentes, pues estarían al mismo tiempo compelidos a hacer efectivos dichos requerimientos judiciales en virtud de sus obligaciones como agentes de las instituciones estatales dedicadas a la persecución del crimen, a menos que tales requerimientos estuviesen suspendidos o cancelados. En consecuencia, la medida resulta, en principio razonable y necesaria, en aras de materializar los mandatos de conservación del orden público a través de acercamientos y conversaciones con las EAOCAI que demuestren voluntad para transitar hacia el Estado de Derecho.

286. No obstante, los planteamientos desarrollados por esta Corporación en la Sentencia C-048 de 2001 no son del todo extrapolables a la norma ahora

demandada, como lo propusieron algunas intervenciones, sobre todo por las diferencias en cuanto a sus destinatarios y su actuar delictivo. En efecto, de acuerdo con la definición del artículo 2° de la Ley 2272 de 2022, las EAOCAI son organizaciones criminales conformadas por “un número plural de personas, organizadas en una estructura jerárquica y/o en red”. Además se dedican a la ejecución permanente o continua de conductas punibles como las tipificadas en la Convención de Palermo, asociadas a las economías ilícitas, siempre “que se enmarquen en patrones criminales que incluyan el sometimiento violento de la población civil de los territorios rurales y urbanos en los que operen”. Como se observa, los elementos definitorios son muy amplios y su caracterización abarca la criminalidad organizada en general -organización de un número plural de miembros que cometa delitos continuamente y participe de economías ilícitas-, con el elemento distintivo de ejercer de alguna forma sometimiento violento de la población.

287. No existe pues un nivel de precisión suficiente en el caso de las EAOCAI que acote de forma razonable la posibilidad de paralizar la acción de la justicia y de la fuerza pública a un universo claro, predeterminado y restringido. Por el contrario, con la actual redacción de la norma, la facultad excepcional se convierte en una muy general. Dicha laxitud en la delimitación de los beneficiarios de la medida acarrea un grado de discrecionalidad desmedido en el ejercicio de la facultad otorgada al presidente de la República.

288. Ahora bien, es claro que la caracterización hecha por el legislador de lo que debe entenderse por EAOCAI atiende a un fenómeno actual de violencia que corresponde al Estado abordar y controlar y, en ese marco, el poder ejecutivo debe contar con una cierta discrecionalidad para evaluar a los distintos grupos y actores criminales. Así, si bien el legislador puede delegar en el Gobierno tal valoración, no puede omitir circunscribir su ejercicio. De lo contrario, otorgaría, con ello, tal nivel de discrecionalidad que generaría un espacio de indeterminación, que facilitaría la arbitrariedad en la concesión de beneficios penales -incluso transitorios-. Máxime cuanto ello limita la actuación de la autoridad judicial a dar trámite a suspensiones de órdenes de captura con carácter potencialmente masivo.

289. Si bien la suspensión de la orden de captura es transitoria y no elimina la responsabilidad penal del beneficiario, detiene temporalmente una de las funciones del ejercicio de justicia: la privación de la libertad. Asimismo, la suspensión de la orden de captura impide la persecución de la fuerza pública frente a personas que pertenecen a estructuras responsables de los más graves crímenes contra los derechos humanos. Es decir, la suspensión de las órdenes de captura limita la competencia de la Rama Judicial y, por consiguiente, el derecho de las víctimas al acceso a la justicia. El derecho de acceso a la justicia no es un derecho nominal o simbólico que se cumple con el trámite de proceso judicial de carácter formal. El acceso a la justicia supone que las decisiones judiciales se materialicen, en este caso, a través de la privación de la libertad contemplada en la ley penal. Por ello la suspensión de las órdenes de captura en aras de promover el sometimiento de los miembros de los grupos criminales no puede desconocer la función de la justicia ni el derecho que tienen las víctimas de acceder materialmente a ella.

290. Si bien la norma no prohíbe que la Fiscalía pueda continuar con sus investigaciones penales y los jueces con la judicialización, la persecución efectiva de los miembros de las EAOCAl se vuelve ilusoria y se constituye en un poder presidencial que invade de forma excesiva y desproporcionada la labor de la justicia. Esto se debe a la amplitud del universo de destinatarios y a la vaguedad de la facultad que, si bien se relaciona con el control del orden público, no es precisa en su alcance y contenido.

291. En su formulación actual, la facultad que otorga dicha norma resulta demasiado amplia e imprecisa si se observa que es aplicable a un vasto universo de criminalidad ordinaria y que, por tanto, la solicitud de la suspensión de las órdenes de captura en contra de miembros de una EAOCAl, según la amplia definición que contiene la ley, podría ser meramente discrecional del presidente de la República. La norma no exige que la solicitud de suspensión sea motivada y resulte necesaria, de acuerdo con los fines de la norma. Adicionalmente, podría entenderse que tal solicitud que realiza el presidente no admite valoración por parte de la autoridad judicial quien, de acuerdo con la norma, “suspenderá las órdenes de captura” tras la solicitud del Gobierno.

292. Al respecto, el artículo 28 de la Constitución Política establece que una persona puede ser privada de su libertad siempre y cuando: (i) se libre mandamiento escrito de autoridad judicial competente; (ii) con observancia de las formalidades legales; y (iii) por motivo previamente definido en la ley. Así, las órdenes de captura constituyen actos jurisdiccionales, cuya imposición cuenta con todas las garantías del debido proceso, están reservadas a las autoridades judiciales, deben seguir unas reglas procedimentales previstas previamente en la ley, y solo pueden ser emitidas por una autoridad judicial competente. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que “las autoridades judiciales son garantes de la libertad y, en esa medida, son las únicas que tienen la competencia para ordenar la privación de la libertad a una persona y legalizar la captura”²⁰⁷.

293. Por consiguiente, la vigencia del principio de separación de poderes, exige que, en relación con la posibilidad de suspender órdenes de captura de miembros de EAOCAl, los distintos poderes públicos cumplan con sus funciones. En este caso se traducen, en primer lugar, para el Gobierno, en la necesaria motivación de la solicitud de suspensión de las órdenes de captura. En ella debe referirse a las razones que tiene el Gobierno para dar por demostrada la voluntad de la EAOCAl para transitar hacia el Estado de Derecho y la necesidad de la medida en función de la finalidad para la cual fue concebida por el legislador. El tratamiento especial y excepcional estará justificado si son claras las razones que acreditan la necesidad de suspender las órdenes de captura vigentes contra un miembro de una EAOCAl para lograr el fin último de desmantelamiento y sometimiento de la estructura a la justicia. Para ello, es necesario acotar temporal y espacialmente la medida, pues no puede ser permanente ni regir en cualquier parte del territorio nacional, sino que debe localizarse según las estrictas necesidades de los

²⁰⁷ Sentencia C-276 de 2019.

acercamientos y contar con términos temporales supeditados al desarrollo de tales conversaciones.

294. En segundo lugar, en cuanto al rol y función del poder judicial que corresponde en este caso para proteger el principio nodular de nuestra Constitución de separación de poderes, es necesario que la autoridad judicial no sea un mero ejecutor de las instrucciones gubernamentales. Dicha autoridad debe, por el contrario, evaluar el cumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales para que proceda la suspensión de órdenes de captura.

295. En tal sentido, la suspensión de las órdenes de captura requiere necesariamente de la intervención de la autoridad judicial competente, que no sólo debe atender la comunicación y certificación gubernamental de participación en los diálogos y acercamientos, sino que también debe evaluar, entre otros asuntos: (i) la calidad del beneficiario de la medida, es decir, constatar que sea vocero o miembro representante de una EAOCAI a la que el Gobierno le ha reconocido voluntad para transitar hacia el Estado de Derecho; así como verificar la suficiencia de la motivación administrativa de acuerdo con los criterios arriba definidos; en particular para (ii) cerciorarse de que se trate de una medida necesaria para el cumplimiento de los fines legales de adelantar acercamientos y conversaciones para el sometimiento y desmantelamiento de la estructura; y (iii) que la delimitación temporal y territorial es la necesaria en función de dicha finalidad. Igualmente, debe (iv) constatar que la solicitud se encuentra dentro de los supuestos cubiertos por el marco legal de los acercamientos y conversaciones, de acuerdo con el alcance establecido en esta providencia y los límites definidos por el propio legislador, de conformidad con la jurisprudencia constitucional.

296. En efecto, sólo así se garantiza la función judicial que es especialmente relevante cuando se trata de la privación de la libertad de una persona o su liberación, regida constitucionalmente en el artículo 28 arriba mencionado.

297. Finalmente, esta Sala considera que la suspensión de órdenes de captura contra los miembros de las EAOCAI debe cumplir un requisito inescindiblemente ligado a las mencionadas exigencias de motivación -del gobierno- y valoración -del juez-, y que, a su vez, coincide con el estándar que la Corte ha venido consolidando en su jurisprudencia en relación con tratamientos penales especiales de muy diversa índole. Se trata de que todo tratamiento penal especial debe estar condicionado al cumplimiento de unos requisitos mínimos por parte del destinatario tendientes a la realización de los fines de la justicia penal. Así, ningún tratamiento penal especial está exento de requisitos de concesión ni de causales de revocatoria por incumplimiento. De ahí que sea necesario que la concesión de un tratamiento de esta naturaleza, incluso de carácter transitorio y operativo, esté condicionado a la participación genuina y comprometida con el proceso que se adelanta y a no cometer nuevos delitos.

298. Por consiguiente, es necesario garantizar que las EAOCAI a las que pertenezcan quienes se vayan a beneficiar de la medida, hayan dado muestras objetivas de su voluntad de transitar hacia el Estado de Derecho, esto es, de que estén efectivamente contribuyendo con el propósito último de los

acercamientos y conversaciones. Tal cuestión debe ser preliminarmente evaluada y justificada por el Gobierno y, posteriormente, valorada y avalada por la autoridad judicial competente, la que podrá, en todo caso, revocar la suspensión de la orden de captura en caso de incurrir en la comisión de nuevos delitos. En tal sentido, quien hallándose inmerso en un proceso de acercamiento o negociación, beneficiado con medida de suspensión o levantamiento de las órdenes de captura, de incurrir en nueva conducta delictiva, además de serle revocada la suspensión de la orden de captura, no podrá ser acreedor de nuevos beneficios –léase no ser capturado, imputado o acusado-- pues, ello equivale a consagrar una especie de inmunidad penal, no prevista ni en la Constitución ni en la ley.

299. En consecuencia, se condicionará la exequibilidad de la suspensión de las órdenes de captura contra miembros de las EAOCAI, siempre que (i) el Gobierno justifique la medida, incluyendo su temporalidad y el alcance territorial necesario de la misma, y (ii) la autoridad competente de la Rama Judicial valore estos supuestos, de acuerdo con las consideraciones aquí expuestas.

7.8. Sobre las garantías de seguridad a los miembros de las EAOCAI

300. El inciso cuarto del párrafo 2° del artículo 5° de la Ley 2272 de 2022 establece la garantía de la seguridad y la integridad de quienes participen en los acercamientos, conversaciones o suscripción de términos de sometimiento a la justicia con las EAOCAI.

301. Desde su versión original, la Ley 418 de 1997 contempló esta medida como un instrumento necesario para adelantar los procesos de diálogo y conversación que dicha norma autorizaba. El inciso cuarto del párrafo 1° del artículo 8° de la referida ley establecía el deber de garantizar la seguridad y la integridad de quienes participaran en procesos de paz, diálogos y negociaciones, y así se ha mantenido en todas las prórrogas del artículo 8°. El artículo 5° de la Ley 2272 de 2022 extiende este deber del Estado respecto de los miembros de las EAOCAI que participen en los procesos de acercamientos, conversaciones y suscripción de términos de sometimiento a la justicia.

302. Esta medida es idónea para permitir el desarrollo de los acercamientos y conversaciones con las EAOCAI y es complementaria a la suspensión de las órdenes de captura para adelantar los procesos. El adecuado desarrollo de estos acercamientos y conversaciones hace necesario y razonable que el Estado deba garantizar la seguridad y la integridad de quienes participan en dichos procesos.

303. La mencionada garantía es una finalidad legítima para proteger la integridad de quienes participan en el proceso, pues les permite adelantar las conversaciones para alcanzar el sometimiento y desmantelamiento del grupo. Además, la finalidad se convierte asimismo en condición, pues se garantiza la seguridad en la medida en que se avance en el objetivo de los acercamientos y conversaciones. Es decir, la protección no es una garantía para que los miembros de las estructuras continúen las acciones criminales con impunidad,

sino para que transiten hacia el Estado de Derecho. El cumplimiento de esta condición debe ser evaluada por el presidente, dentro de su amplio margen de valoración política, conforme a la estrategia que defina para ejercer su facultad de control del orden público. Así, estas garantías de seguridad e integridad solo se justifican como un medio para conseguir el fin constitucional de los procesos de acercamientos y conversaciones: dar fin a la violencia causada por las EAOCAI.

304. No se puede pasar por alto que otorgar garantías de seguridad a miembros de un grupo al margen de la ley responsable por crímenes de extrema gravedad, excepciona la aplicación de las competencias constitucionales de la fuerza pública que tienen el deber ordinario de perseguir a estas estructuras. Ello no implica abandonar la obligación constitucional de proteger a la población y garantizar sus derechos fundamentales, de conformidad con los artículos 2, 5 y 216 y subsiguientes de la Constitución.

305. Por esta razón, esta norma es de interpretación restrictiva y solo se puede aplicar en la medida en que sea indispensable para detener la violencia y criminalidad de la que son responsables las EAOCAI. Su constitucionalidad tiene asidero siempre y cuando la suspensión del uso de la fuerza en contra de los miembros de dichas estructuras sea un medio idóneo para la protección de los derechos de la población y el funcionamiento del Estado de Derecho. En otras palabras, la medida solo es admisible cuando maximice las posibilidades de convivencia pacífica y el fin de la violencia.

306. De ninguna manera esta facultad se puede convertir en una justificación para que los responsables de la grave criminalidad contra la población civil resulten protegidos por el Estado para seguir causando daños y afectaciones a la vigencia del Estado de Derecho y los derechos fundamentales de personas y comunidades.

307. La Corte entiende que del texto mismo del aparte que se estudia se deriva el alcance de este deber del Gobierno nacional: (i) solo se puede aplicar respecto de quienes efectivamente están participando en los procesos de acercamiento y conversación y (ii) solo con la finalidad de participar en ellos. Según lo establece el mismo artículo 5° demandado, participan en estos procesos los miembros representantes y los voceros de las EAOCAI, según las condiciones que establece el párrafo primero. La obligación de garantizar la seguridad y la integridad no se extiende, entonces, respecto de todos los miembros de las estructuras. Lo anterior, sin perjuicio de la regulación particular de las zonas de ubicación, que se abordará en el acápite siguiente (7.9).

308. Mientras la estructura siga desarrollando actividades delictivas, el Estado tiene el deber de usar las herramientas a su alcance para el cumplimiento de decisiones judiciales que obren en su contra, así como las herramientas de persecución y uso proporcional y necesario de la fuerza dentro del Estado de Derecho. Todo para conservar el orden público y proteger a las comunidades y a la población.

309. El apartado estudiado no vulnera el principio de separación de poderes pues fue regulado por el Congreso dentro de las competencias de expedición

normativa y su margen de configuración legislativa para colaborar armónicamente con la realización de los fines del Estado (arts. 2 y 150 CP). En este contexto, dar garantías de seguridad a quienes participan en acercamientos y conversaciones para la suscripción de términos de sometimiento a la justicia es una herramienta con la que cuenta el presidente de la República para la conservación del orden público (art. 189.4 CP). Esta facultad puede ser ejercida en las condiciones restrictivas fijadas por la norma, esto es, (i) únicamente para garantizar la seguridad e integridad de quienes participen como voceros o miembros representantes de las estructuras en los acercamientos y conversaciones, y (ii) solo para efectos de dicha participación y en la medida en que resulte idónea para alcanzar la convivencia pacífica y dar fin a la violencia causada por las EAOCAI.

310. En consecuencia, la Corte declarará exequible el apartado “o en los acercamientos, conversaciones o suscripción de términos de sometimiento a la justicia con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, de que trata esta ley” del inciso cuarto del párrafo 2º del artículo 5º de la Ley 2272 de 2022, conforme a lo expuesto previamente.

7.9. Sobre la potestad de acordar con las EAOCAI su ubicación temporal en determinadas zonas del territorio nacional

311. En cuanto a las expresiones de la norma demandada que facultan al Gobierno para acordar con los voceros o miembros representantes de las EAOCAI su ubicación temporal “en precisas y determinadas zonas del territorio nacional”, la Sala considera que no es posible extrapolar la figura, sin mayor desarrollo, del escenario de los diálogos y negociaciones de paz con grupos armados parte en el conflicto armado interno al al escenario de los acercamientos y conversaciones con EAOCAI.

312. En efecto, se trata de procesos con lógicas, secuencialidades y finalidades distintas. Por consiguiente, es necesario contar con un marco legal que defina las pautas, lineamientos, oportunidad y límites a la creación de estas zonas cuando se trata de conversaciones con la criminalidad organizada.

313. Para la Sala es claro que mientras estas zonas han servido en previos procesos de negociación con grupos armados con presencia en territorios distantes para facilitar su tránsito hacia la vida civil, siendo necesario por ello su concentración en determinadas áreas rurales, no es claro cómo deben operar las zonas de ubicación temporal para viabilizar el sometimiento de la criminalidad organizada, incluyendo aquella que actúa principalmente en zonas urbanas.

314. Adicionalmente, se insiste en que esta facultad debe respetar algunos criterios para evitar una amplia discrecionalidad del Gobierno, que lleve a restringir desproporcionadamente la separación de poderes. Por una parte, a la luz de los fines propios de la norma, se debe entender que esta facultad de ubicación temporal de las EAOCAI, tiene por objeto el sometimiento a la justicia. Por otra parte, esta debe tener lugar en una fase madura del proceso de sometimiento.

315. Sobre este último asunto, es necesario poner de manifiesto que mientras en el caso de las negociaciones con GAOML la norma prevé que tal medida de ubicación temporal procede “en un estado avanzado del proceso de paz”, no es claro cómo puede trasladarse esta exigencia a los acercamientos con las EAOCAl, cuyo único condicionamiento es que tal ubicación temporal se realice “con el fin de facilitar su sujeción a la justicia”. La indeterminación de la disposición es tal, que queda en manos del ejecutivo dotarla de contenido, con los riesgos que ello implica para el principio de separación de poderes, en particular en relación con la facultad del Congreso de hacer las leyes, consagrada en el artículo 150 constitucional.

316. Por ende y dada la indeterminación de la figura en el caso de las EAOCAl, la ley que rija los términos del sometimiento deberá desarrollar la facultad de crear zonas de ubicación temporal, definiendo con claridad su finalidad, alcance objetivo, temporal y geográfico, así como el procedimiento a seguir y los mecanismos de seguimiento.

317. Adicionalmente, juzga la Sala necesario, para garantizar el principio de separación de poderes, que la determinación de zonas de ubicación en los procesos que se adelanten con las EAOCAl se circunscriba a una fase madura del proceso de *acercamientos y conversaciones*. De esta manera se garantizará su idoneidad frente a la finalidad de hacer viable la entrega o sometimiento a la justicia de los miembros de la EAOCAl, esto es, su tránsito al Estado de Derecho.

318. En consecuencia, se declarará exequible el inciso segundo del párrafo 3° del artículo 5° de la Ley 2272 de 2022 en el entendido de que las zonas de ubicación solo se puedan establecer en una etapa avanzada del proceso para hacer viable el sometimiento a la justicia, de conformidad con la ley de sometimiento que expida el Congreso.

7.10. El principio de separación de poderes en relación con la potestad presidencial de nombrar voceros de organizaciones sociales y humanitarias que se encuentren “en privación de libertad”

319. El accionante alega que la norma autoriza al presidente a excarcelar a los voceros de estas organizaciones que nombre como voceros de paz. Señala que tal atribución vulnera el principio de separación de poderes porque las decisiones sobre la libertad de un procesado o condenado penalmente son del resorte exclusivo de las autoridades judiciales.

320. La literalidad de la norma se limita a facultar al presidente para admitir como vocero a integrantes de las organizaciones sociales y humanitarias que considere pueden “aportar al proceso de paz” y “a la conflictividad social”. Sin embargo, como señala el demandante, una interpretación posible de la norma es la de permitir su puesta en libertad. Tanto es así que la norma ha sido el sustento jurídico de varias solicitudes de excarcelación hechas por el presidente de la República.

321. La interpretación del artículo 5°, cuestionada en la demanda, también ha sido usada por el Gobierno en el Decreto 2422 de 2022. Dicha norma creó la

Comisión Intersectorial para la Promoción de la Paz, la Reconciliación y la Participación Ciudadana, y se le atribuyó como una de sus funciones la de “[r]ecomendar la admisión o exclusión de ciudadanos(as) pertenecientes a organizaciones sociales y humanitarias que se encuentren privadas de la libertad como voceros en el marco de lo establecido en artículo 5 de la Ley 2272 de 2022”.

322. El Decreto 2422 de 2022 alude reiteradamente a “la ejecución de la facultad presidencial establecida en el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022” sin precisar nunca el contenido de tal facultad. Sin embargo, las resoluciones presidenciales que solicitan la libertad de quienes han sido nombrados voceros por pertenecer a organizaciones sociales y humanitarias permiten verificar la interpretación hecha por el Gobierno de la facultad contenida en este inciso de la norma demandada. En efecto el presidente de la República expidió 17 resoluciones en las que se designó voceros de paz y habría solicitado su liberación pues estaban privados de la libertad, tal y como lo señaló el Alto Comisionado para la Paz en la audiencia pública que tuvo lugar en el marco de este proceso, el 22 de agosto de 2023. Si bien en algunos casos se produjo su excarcelación y en otros fue negada por los jueces por distintas razones, lo cierto es que el artículo 5° de la Ley 2272 de 2022 permite esa interpretación y esta ha sido aplicada por el Gobierno y por algunas autoridades judiciales.

323. Más aún, podría alegarse que la norma autoriza la excarcelación del tipo de voceros a los que se refiere, pues sólo así tiene sentido que se refiera específicamente a personas privadas de la libertad y sólo bajo esa interpretación es posible que estos voceros contribuyan de manera efectiva a la construcción de la paz. Una persona privada de la libertad puede contribuir desde su lugar de reclusión a la finalidad fijada por la norma y, por tanto, su nombramiento como vocero no pierde sentido por el hecho de que no se dé su excarcelación.

324. Sin embargo, otra interpretación sostendría que la única finalidad por la cual la norma se refiere a la privación de la libertad de los voceros es para permitir su excarcelación. Esta hermenéutica de la norma cobra sentido en virtud del principio del efecto útil, según el cual, la utilidad de la expresión “y se encuentren en privación de libertad” es permitir su excarcelación.

325. Por tanto, la Corte debe pronunciarse al respecto puesto que, aunque no se desprende necesariamente del texto, es una interpretación posible. Si la Corte encuentra que tal entendimiento de la norma es contrario a la Constitución, procederá a excluirla de las interpretaciones posibles de la misma.

326. No obstante, es necesario distinguir dos facultades diferenciadas. En primer lugar, la de nombrar como vocero de paz a una persona privada de la libertad. En segundo lugar, la de solicitar su excarcelación. La segunda no se desprende necesariamente de la primera, por lo que no es posible concluir que la primera incluye a la segunda. Tal interpretación excede la facultad legal que debe interpretarse restrictivamente -la de nombrar voceros privados de la libertad-, interfiere injustificadamente en las competencias del poder judicial y, en consecuencia, vulnera el principio de separación de poderes.

327. El principio de separación de poderes es flexible y permite que competencias de una rama puedan ser ejercidas excepcional y puntualmente por otra, dentro de los límites constitucionales. Al respecto, la Corte ha indicado que:

“en ciertas y precisas circunstancias, las competencias de un poder salen de su órbita tradicional de acción para incursionar en ámbitos propios de los demás y así lo admitió el Constituyente. Por tanto, no resulta extraña la asunción excepcional de funciones otorgadas tradicionalmente a otro poder, siempre que estén delimitadas en sus requisitos, alcances y que no se superpongan entre sí, es decir, que no contraríen la separación y el equilibrio entre los poderes públicos”²⁰⁸.

328. La garantía efectiva del principio de separación de poderes supone:

“(i) la identificación de las funciones del Estado; (ii) la atribución de dichas funciones a órganos estatales diferenciados, en principio, de manera exclusiva y excluyente; (iii) la garantía de que cada órgano goce de independencia, en el sentido de que debe estar exento de injerencias externas en el desarrollo de su función; (iv) la garantía de que cada órgano goce de autonomía, en el sentido de que debe poder desenvolverse y desplegar su actividad por sí mismo, y autogobernarse”²⁰⁹.

329. Entonces, hay una interpretación posible del texto bajo estudio según la cual faculta al presidente para solicitar a las autoridades judiciales la excarcelación de los miembros de organizaciones sociales que reconozca como voceros. Dicha interpretación es inconstitucional porque vulnera el principio de separación de poderes. En efecto, permite al Gobierno interferir de manera desproporcionada en el ejercicio de la actividad judicial, en especial, en la competencia de los jueces de decidir sobre la libertad de quienes están sometidos a un proceso penal.

330. Adicionalmente, el carácter impreciso de la expresión contenida en el inciso segundo del párrafo 1º del artículo 5º de la Ley 2272 de 2022 desconoce el principio de legalidad y pone en riesgo el sistema de frenos y contrapesos y el principio de separación de poderes. En relación con el primero de estos, la jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que el principio de legalidad tiene una doble condición, pues rige tanto el ejercicio del poder como el derecho sancionador. En tal sentido, todos los actos, funciones y facultades que ostenten los servidores públicos deben estar definidos de forma expresa, clara y precisa en la ley²¹⁰.

331. La fórmula escogida por el legislador para definir quiénes podrán ser admitidos como voceros y, por tanto, ser posibles destinatarios de la suspensión de las órdenes de captura que se les hubieren impuesto, resulta tan etérea que incumple los requisitos de claridad y precisión derivados del principio de legalidad. Dicho incumplimiento no es menor, puesto que el

²⁰⁸ Sentencia C-253 de 2017.

²⁰⁹ Sentencia C-285 de 2016.

²¹⁰ Sentencia C-710 de 2001.

principio de legalidad se erige como un pilar fundamental del Estado de Derecho que garantiza -entre otras- que el poder estatal se ejerza dentro de los límites establecidos en la Constitución y la ley. La claridad y precisión en la determinación de las funciones públicas son, por tanto, elementales para garantizar un ejercicio del poder público respetuoso de los derechos individuales y de las garantías constitucionales. Esta imprecisión, además, cobra especial relevancia en la medida en que la facultad contemplada en la norma referida, se asigna al presidente de la República.

332. Así, la jurisprudencia de esta Corporación reconoce en la Constitución Política de 1991 un sistema de carácter presidencial que, pese al alindamiento del poder ejecutivo que introdujo, mantiene la centralidad del presidente en la estructura estatal. Ahora bien, precisamente como consecuencia de la adopción de un sistema presidencial, los controles que se ejercen al poder del presidente cobran particular relevancia, pues hay una mayor tendencia a concentrar el poder y, con ello, un mayor riesgo de su desbordamiento²¹¹. En ese sentido, las facultades que el legislador otorga al presidente, especialmente cuando aquellas tienen injerencia directa en el ámbito de otra rama del poder público, tienen que contar con parámetros mínimos que permitan ejercer el control judicial. La ausencia de aquellos que impida valorar, cuando menos, la adecuación de la medida adoptada para lograr el fin dispuesto, implica necesariamente una concesión excesivamente discrecional del poder presidencial que riñe con el sistema de frenos y contrapesos y el principio de separación de poderes.

8. Cuarto cargo. Vulneración de los derechos de las víctimas por la potestad presidencial del artículo 5° de la Ley 2272 de 2022 de nombrar voceros a integrantes de organizaciones sociales y humanitarias que se encuentren “en privación de libertad”

333. A juicio del demandante, la expresión contenida en el inciso segundo del parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 2272 de 2022, que establece que “[s]e admitirá como voceros a quienes actúan como integrantes de organizaciones sociales y humanitarias a quienes el Presidente de la República considere pueden aportar al proceso de paz, a la conflictividad social, y se encuentren en privación de la libertad”, no sólo vulnera el principio de separación de poderes -tercer cargo- sino que vulnera el derecho de las víctimas a un recurso judicial efectivo. Así mismo, reprocha que la norma demandada nada hubiera dicho sobre los derechos de las víctimas ni las medidas para garantizar su reparación y derecho a la justicia.

334. Al respecto, la Sala destaca que la Corte a través de una amplia jurisprudencia ha definido el contenido y alcance de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación integral en el proceso penal ordinario. El ordenamiento jurídico garantiza su derecho a participar en las decisiones que les afecten. En concreto, reconoce que ello implica un deber constitucional de garantizar su participación en los procesos penales por los delitos de los cuales han sido víctimas. Este derecho, aunque modulado por

²¹¹ Sentencia C-141 de 2010.

principios como el de igualdad de armas²¹² y los fines de la pena²¹³, se encuentra ligado al respeto de la dignidad humana. Aquella se desconocería gravemente si se redujera la participación de las víctimas de conductas punibles a la simple posibilidad de obtener una reparación económica, sin permitirles ser agentes activos en búsqueda de la verdad sobre lo sucedido y en la garantía de que se haga justicia mediante la aplicación efectiva de las consecuencias fijadas en la Ley frente a la comisión de un delito. Por tal motivo, la jurisprudencia constitucional, en consonancia con el derecho internacional y comparado, ha reconocido y protegido el derecho constitucional de las víctimas a participar en diversas etapas del procedimiento penal²¹⁴.

335. Ahora bien, en la Sentencia C-454 de 2006 la Corte precisó el alcance de los derechos de las víctimas de la siguiente manera. El derecho a la verdad incorpora las siguientes garantías: “(i) el derecho inalienable a la verdad; (ii) el deber de recordar; (iii) el derecho de las víctimas a saber”. Por su parte, el derecho a que se haga justicia supone una serie de deberes correlativos para las autoridades: “(i) el deber del Estado de investigar y sancionar adecuadamente a los autores y partícipes de los delitos; (ii) el derecho de las víctimas a un recurso judicial efectivo; (iii) el deber de respetar en todos los juicios las reglas del debido proceso”. Por su parte, el derecho a la reparación integral “comprende la adopción de medidas individuales relativas al derecho de (i) restitución, (ii) indemnización, (iii) rehabilitación, (iv) satisfacción y (v) garantía de no repetición”.

336. Frente al derecho a la justicia que tienen las víctimas, particularmente a acceder a un recurso judicial efectivo, la Corte ha sostenido que “este derecho implica que toda víctima tenga la posibilidad de hacer valer sus derechos beneficiándose de un recurso justo y eficaz, principalmente para conseguir que su agresor sea juzgado, obteniendo su reparación²¹⁵”. Es decir, este derecho permite que las víctimas tengan la posibilidad real de solicitar ante las autoridades competentes: “(i) la declaración de que un derecho está siendo vulnerado, (ii) el cese de la vulneración, (iii) el procesamiento de los responsables y (iv) la reparación adecuada por los daños causados”²¹⁶.

337. Así mismo, la Corte ha indicado que el derecho al recurso judicial efectivo está reconocido en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), los cuales constituyen un criterio hermenéutico relevante para nuestras normas constitucionales, con una doble connotación: (i) como un derecho que tiene toda persona a un recurso efectivo y rápido ante las autoridades competentes para obtener el amparo de sus derechos y (ii) como un deber del Estado a “garantizar que la autoridad competente decida sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, a desarrollar las posibilidades de recurso judicial y a garantizar el

²¹² Cfr., las sentencias C-209 de 2007, C-343 de 2007, C-260 de 2011, C-473 de 2016 y C-616 de 2014.

²¹³ Cfr., Sentencia C-233 de 2016.

²¹⁴ Cfr., sentencias C-228 de 2002, C-805 de 2002, C-979 de 2005, C-1154 de 2005, C-370 de 2006, C-454 de 2006, C-304 de 2007, C-209 de 2007, C-516 de 2007, C-250 de 2011, C-260 de 2011, C-771 de 2011, C-782 de 2012, C-839 de 2013, C-616 de 2014, C-233 de 2016, C-473 de 2016, C-031 de 2018 y C-395 de 2019.

²¹⁵ Sentencia C-286 de 2014.

²¹⁶ Sentencia T-083 de 2018.

cumplimiento de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”²¹⁷.

338. También ha señalado que los principales rasgos de este derecho son: “i) su garantía no se agota en su consagración formal en el ordenamiento jurídico interno; y, ii) exige que sea idóneo y efectivo, es decir, con la capacidad de resolver de fondo las cuestiones que se someten a consideración de los tribunales independientes e imparciales, mediante términos y plazos razonables, sin que el mismo revista la naturaleza de ilusorio, en atención a las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares del caso”²¹⁸.

339. En cualquier caso, resulta claro que el reconocimiento de estos parámetros constitucionales en cualquier tiempo implica que los derechos a la justicia, la verdad y la reparación de los que gozan las víctimas deben respetarse en los procesos de justicia penal ordinaria. Ahora bien, la interferencia desproporcionada del ejecutivo en el ejercicio de la actividad judicial, en especial en lo relativo a la determinación sobre la libertad de quienes están sometidos a un proceso penal, trastoca igualmente las garantías constitucionalmente reconocidas a las víctimas.

340. Tal y como se señaló en materia de la suspensión de órdenes de captura, la injerencia desproporcionada del Gobierno en el ejercicio de las funciones de la Rama Judicial limita la competencia de aquella y, por tanto, restringe injustificadamente el derecho de las víctimas al acceso a la justicia. Este derecho es un pilar esencial para garantizar la dignidad de las víctimas e implica, entre otras, que se ejecuten las decisiones judiciales sobre la restricción de la libertad a quienes se les ha privado conforme a la ley penal.

341. Al respecto, le asiste razón al accionante al señalar que la excarcelación de voceros vulnera el derecho al recurso judicial efectivo de las víctimas, en la medida que esta eventual excarcelación, como consecuencia del uso de una facultad discrecional del presidente, desconoce el deber del Estado de garantizar el cumplimiento de las decisiones que adoptan las autoridades judiciales cuando imponen la privación de la libertad. En consecuencia, dicha excarcelación hace ino cuos los fines que en su momento justificaron la imposición de la medida de aseguramiento o de la pena de prisión, lo cual, a su vez, limita la efectividad del recurso judicial para las víctimas, y afecta su derecho a la efectiva impartición de justicia.

342. Por lo tanto, la expresión “y se encuentren en privación de libertad”, contenida en el inciso segundo del párrafo 1º del artículo 5º de la Ley 2272 de 2022, resulta inexecutable no sólo porque, como se dijo en el apartado anterior, vulnera el principio de separación de poderes, sino porque vulnera el derecho de las víctimas a un recurso judicial efectivo.

343. Por consiguiente, y como resultado de lo expuesto en el análisis del tercer cargo (apartado 7.10) y del cuarto cargo (apartado 8) en relación el nombramiento de integrantes de organizaciones sociales y humanitarias como

²¹⁷ Sentencia T-264 de 2017.

²¹⁸ Sentencia T-083 de 2018.

voceros, la Sala declarará exequible el aparte “Se admitirá como voceros a quienes actúan como integrantes de organizaciones sociales y humanitarias a quienes el Presidente de la República considere puedan aportar al proceso de paz, a la conflictividad social”, e inexecutable la expresión “y se encuentren en privación de libertad”, contenidas en el inciso segundo del párrafo 1º del artículo 5º de la Ley 2272 de 2022.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos de forma analizados, la Ley 2272 de 2022, “Por medio de la cual se modifica adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones”.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo analizado, la expresión “Realizar todos los actos tendientes a entablar acercamientos y conversaciones con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que demuestren voluntad para transitar hacia el Estado de Derecho”, contenida en el primer apartado del inciso primero del artículo 5 de la Ley 2272 de 2022, que modificó el artículo 8º de la Ley 418 de 1997.

Tercero. Declarar **INEXECUIBLE**, por el cargo analizado, la expresión “a juicio del Gobierno nacional” y **EXEQUIBLE** la expresión “Los términos de sometimiento a la justicia a los que se lleguen con estas estructuras serán los que sean necesarios para pacificar los territorios y lograr su sometimiento a la justicia”, contenidas en el primer apartado del inciso primero del artículo 5º de la Ley 2272 de 2022 que modificó el artículo 8º de la Ley 418 de 1997, en el entendido de que los términos del sometimiento a la justicia deben ser definidos por el Legislador y garantizar los derechos de las víctimas.

Cuarto. Declarar **EXEQUIBLES**, por el cargo analizado, las expresiones “o de los miembros representantes de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto con las que se adelanten acercamientos, conversaciones o se suscriban términos de sometimiento a la justicia, con el fin de hacer tránsito al Estado de Derecho”; “Este mismo procedimiento podrá seguirse con relación a los acercamientos, conversaciones o suscripción de términos de sometimiento a la justicia con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto”; “Este mismo procedimiento podrá seguirse con relación a los voceros de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto”, de los incisos primero, segundo y tercero, respectivamente, del párrafo 2º, y “o de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto” del inciso tercero del párrafo 3º, todos del artículo 5º de la Ley

2272 de 2022, en el entendido de que las órdenes de captura contra miembros de las EAOCAI solo se pueden suspender cuando (i) el Gobierno justifique la medida, incluyendo su temporalidad y el alcance territorial necesario de la misma; y (ii) la autoridad competente de la Rama Judicial valore estos supuestos.

Quinto. Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo analizado, la expresión “o en los acercamientos, conversaciones o suscripción de términos de sometimiento a la justicia con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, de que trata esta ley” del inciso cuarto del párrafo 2° del artículo 5° de la Ley 2272 de 2022, de acuerdo con la parte motiva de esta providencia.

Sexto. Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo analizado, el inciso segundo del párrafo 3° del artículo 5° de la Ley 2272 de 2022 en el entendido de que las zonas de ubicación solo se puedan establecer en una etapa avanzada del proceso, para hacer viable el sometimiento a la justicia, de conformidad con la ley de sometimiento que expida el Congreso.

Séptimo. Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, el aparte “Se admitirá como voceros a quienes actúan como integrantes de organizaciones sociales y humanitarias a quienes el Presidente de la República considere puedan aportar al proceso de paz, a la conflictividad social” y declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “y se encuentren en privación de libertad”, contenidas en el inciso segundo del párrafo 1° del artículo 5° de la Ley 2272 de 2022, que modifica la Ley 418 de 1997.

Notifíquese y cúmplase

DIANA FAJARDO RIVERA
Presidenta
Aclaración de voto

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado
Con Salvamento parcial de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con salvamento de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con salvamento parcial y aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada
Con salvamento parcial de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

SENTENCIA C-525 DE 2023

ANEXO 1

LEY 2272 DE 2022

(noviembre 4)

Diario Oficial No. 52.208 de 4 de noviembre de 2022

PODER PÚBLICO - RAMA LEGISLATIVA

Por medio de la cual se modifica adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones.

**EL CONGRESO DE COLOMBIA,
DECRETA:**

ARTÍCULO 1o. OBJETO. Esta ley tiene como objeto definir la política de paz como una política de Estado. Para ello, adiciona, modifica y prorroga disposiciones contenidas en la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, crea el Servicio Social para la Paz, entre otras disposiciones.

**CAPÍTULO I.
DEFINICIONES.**

ARTÍCULO 2o. Para los efectos de esta ley se entenderá por seguridad humana y por paz total, lo siguiente:

a) Seguridad Humana: La seguridad humana consiste en proteger a las personas, la naturaleza y los seres sintientes, de tal manera que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano por medio de la creación de políticas sociales, medioambientales, económicas, culturales y de la fuerza pública que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.

El Estado garantizará la seguridad humana, con enfoque de derechos, diferencial, de género, étnico, cultural, territorial e interseccional para la construcción de la paz total. Para ello, promoverá respuestas centradas en las personas y las comunidades, de carácter exhaustivo y adaptadas a cada contexto, orientadas a la prevención, y que refuercen la protección de todas las personas y todas las comunidades, en especial, las víctimas de la violencia. Asimismo, reconocerá la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos en el enfoque de seguridad humana.

La cultura de Paz Total es un concepto especial de Seguridad Humana, para alcanzar la reconciliación dentro de la biodiversidad étnica, social y cultural de la nación a efectos de adoptar usos y costumbres propias de una sociedad sensible, en convivencia pacífica y el buen vivir.

b) Paz total. La política de paz es una política de Estado. Será prioritaria y transversal en los asuntos de Estado, participativa, amplia; incluyente e integral, tanto en lo referente a la implementación de acuerdos, como con relación a procesos de negociación, diálogo y sometimiento a la justicia. Los instrumentos de la paz total tendrán como finalidad prevalente el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; estándares que eviten la impunidad y garanticen en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

La política de paz será una política de Estado, en lo concerniente a los

acuerdos de paz firmados y a los que se llegaren a pactar, así como a los procesos de paz en curso y los procesos dirigidos al sometimiento y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto. En tal sentido, cumpliendo con los requisitos constitucionales vinculará a las autoridades de todas las ramas y niveles del poder público, quienes deberán orientar sus actuaciones a su implementación y cumplimiento. Los gobiernos deberán garantizar los enfoques de derechos, diferencial, de género, étnico, cultural, territorial e interseccional en la construcción de las políticas públicas de paz.

De la política de paz de Estado hará parte la cultura de paz total, reconciliación, convivencia y no estigmatización, para ello, contará con la participación de la sociedad civil, incluyendo los espacios del sector interreligioso. La política de paz garantizará el respeto a la libertad religiosa y de cultos.

c) En el marco de la política de paz, el Gobierno podrá tener dos tipos de procesos:

(i) Negociaciones con grupos armados organizados al margen de la ley con los que se adelanten diálogos de carácter político, en los que se pacten acuerdos de paz.

Se entenderá por grupo armado organizado al margen de la ley, aquel que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.

(ii) Acercamientos y conversaciones con grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento.

Se entenderá por estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, aquellas organizaciones criminales conformadas por un número plural de personas, organizadas en una estructura jerárquica y/o en red, que se dediquen a la ejecución permanente o continua de conductas punibles, entre las que podrán encontrarse las tipificadas en la Convención de Palermo, que se enmarquen en patrones criminales que incluyan el sometimiento violento de la población civil de los territorios rurales y urbanos en los que operen, y cumplan funciones en una o más economías ilícitas.

Se entenderá como parte de una estructura armada organizada de crimen de alto impacto a los ex miembros de grupos armados al margen de la ley, desmovilizados mediante acuerdos pactados con el Estado Colombiano, que contribuyan con su desmantelamiento.

Se creará una instancia de Alto Nivel para el estudio, caracterización y calificación de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que puedan verse beneficiadas por esta ley. Dicha instancia debe ser coordinada por el Ministerio de Defensa Nacional y contará con la participación de la Dirección Nacional de Inteligencia y el Alto

Comisionado para la Paz.

CAPÍTULO II.

ARTÍCULO 3o. Modifíquese el artículo 3o de la Ley 418 de 1997, el cual quedará así:

Artículo 3o. El Estado propenderá por el establecimiento de un orden social justo que asegure la convivencia pacífica, la protección de la naturaleza y de los derechos y libertades de las personas, con enfoque diferencial y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados, tendientes a lograr condiciones de igualdad real y a proveer a todos de las mismas oportunidades para su adecuado desarrollo, el de su familia y su grupo social.

ARTÍCULO 4o. Modifíquese el artículo 6o de la Ley 418 de 1997, el cual quedará así:

Artículo 6o. En el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes de Desarrollo Locales de las entidades territoriales se fijarán políticas, programas y proyectos, dirigidos al cumplimiento de los acuerdos de paz pactados y el logro de la paz, así como el desarrollo social y económico equitativo, la protección de la naturaleza y la integración de las regiones, en especial, los municipios más afectados por la violencia o aquellos en los que la presencia del Estado ha sido insuficiente, a través de la promoción de su integración e inclusión. Lo anterior, con el propósito de alcanzar los fines del Estado, contenidos en el artículo 2o de la Constitución Política, un orden justo democrático y pacífico, la convivencia y la paz. El cumplimiento de los acuerdos de paz pactados deberá estar acompañado de partidas presupuestales garantizadas por el Gobierno nacional.

Para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior estará sujeto a la disponibilidad presupuestal de las entidades territoriales.

El Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Locales tendrán un capítulo denominado “Proyectos, políticas y programas para la construcción de paz”.

PARÁGRAFO 1o. En los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales ubicadas en zonas PDET se priorizará lo dispuesto en el Plan Marco de Implementación (PMI) y, en concordancia con ello, la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes de Acción para la Transformación Rural (PATR), los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), los Planes Nacionales Sectoriales (PNS), los Planes Integrales de Reparación Colectiva y los Planes de Retorno y Reubicación.

PARÁGRAFO 2o. El Gobierno nacional garantizará el efectivo funcionamiento de las instancias y mecanismos dispuestos en el punto 6 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción

de una Paz Estable y Duradera, suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, y en el Decreto 1995 de 2016. Para el efecto, el Gobierno nacional reglamentará la materia.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Presidente de la República adoptará las medidas necesarias para reorientar la destinación de los recursos por comprometer en las Zonas Estratégicas de Intervención Integral de conformidad con el nuevo enfoque de Paz Total hasta su correspondiente cierre y liquidación.

ARTÍCULO 5o. Modifíquese el artículo 3o de la Ley 1941 de 2018, el cual quedará así:

Artículo 8o. Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, siguiendo los lineamientos del Presidente de la República, podrán:

- Realizar todos los actos tendientes a entablar acercamientos y conversaciones con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que demuestren voluntad para transitar hacia el Estado de Derecho. Los términos de sometimiento a la justicia a los que se lleguen con estas estructuras serán los que a juicio del Gobierno nacional sean necesarios para pacificar los territorios y lograr su sometimiento a la justicia. El cumplimiento de los términos de sometimiento a la justicia será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto se designen.

- Realizar todos los actos tendientes a entablar y adelantar diálogos, así como negociaciones y lograr acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos a: obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el respeto de los Derechos Humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones o su tránsito a la legalidad y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo.

Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno nacional sean necesarios para adelantar el proceso de paz y su cumplimiento será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes.

Estos acuerdos deben garantizar el normal y pleno funcionamiento de las instituciones civiles de la región en donde ejerce influencia el grupo armado al margen de la ley que lo suscribe.

Cuando así lo disponga el Gobierno nacional según lo acordado por las partes, en el marco de un proceso de desarme, una instancia internacional podrá estar encargada de funciones tales como la administración, registro, control, destrucción o disposición final del

armamento del grupo armado organizado al margen de la ley y las demás actividades necesarias para llevar a cabo el proceso.

A la respectiva instancia internacional que acuerden las partes se le otorgará todas las facilidades, privilegios, de carácter tributaria y aduanero, y protección necesarios para su establecimiento y funcionamiento en el territorio nacional.

PARÁGRAFO 1o. Se entiende por miembro-representante, la persona que el grupo armado organizado al margen de la ley designe como representante suyo para participar en los diálogos, negociación o suscripción de acuerdos con el Gobierno nacional, o sus delegados. De igual manera, se entiende por miembro-representante, la persona que la estructura armada organizada de crimen de alto impacto designe como representante suyo para participar en los acercamientos, conversaciones, o suscripción de términos de sometimiento con el Gobierno nacional, o sus delegados.

Se entiende por vocero la persona de la sociedad civil que, sin pertenecer al grupo armado organizado al margen de la ley, pero con el consentimiento expreso de este, participa en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos. De igual manera, se entiende por vocero la persona de la sociedad civil que, sin pertenecer a la estructura armada organizada de crimen de alto impacto, pero con el consentimiento expreso de esta, participa en su nombre en los acercamientos, conversaciones y suscripción de términos de sometimiento a la justicia. Se admitirá como voceros a quienes actúan como integrantes de organizaciones sociales y humanitarias a quienes el Presidente de la República considere puedan aportar al proceso de paz, a la conflictividad social, y se encuentren en privación de libertad.

PARÁGRAFO 2o. Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz; o de los miembros representantes de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto con las que se adelanten acercamientos, conversaciones o se suscriban términos de sometimiento a la justicia, con el fin de hacer tránsito al Estado de Derecho.

Para tal efecto, el Gobierno nacional comunicará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley. Este mismo procedimiento podrá seguirse con relación a los acercamientos, conversaciones o suscripción de términos de sometimiento a la justicia con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto.

Igualmente, se suspenderán las órdenes de captura que se dicten en

contra de los voceros de los grupos armados organizados al margen de la ley, con posterioridad al inicio de los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, por el término que duren estos. Este mismo procedimiento podrá seguirse con relación a los voceros de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto.

Se garantizará la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos con grupos armados organizados al margen de la ley, o en los acercamientos, conversaciones o suscripción de términos de sometimiento a la justicia con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, de que trata esta ley.

Las partes acordarán mecanismos de verificación conjunta de los acuerdos, negociaciones o diálogos y de considerarlo conveniente podrán acudir a instituciones o personas de la vida nacional o internacional para llevar a cabo dicha verificación. Con relación a los acercamientos, conversaciones o suscripción de términos de sometimiento a la justicia con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, podrán establecerse mecanismos de verificación con instituciones o personas de la vida nacional o internacional.

PARÁGRAFO 3o. El Gobierno nacional o los representantes autorizados expresamente por el mismo, podrán acordar con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley, en un estado avanzado del proceso de paz, y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal, o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional, de considerarse conveniente. En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura, incluidas las órdenes de captura con fines de extradición, contra estos y los demás miembros del grupo armado organizado al margen de la ley al igual que durante el transcurso del desplazamiento hacia las mismas hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso.

El mismo procedimiento podrá aplicarse para el caso de los acercamientos, conversaciones o suscripción de términos de sometimiento a la justicia con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, con el fin de facilitar su sujeción a la justicia.

Adicionalmente, si así lo acordaran las partes, a solicitud del Gobierno nacional y de manera temporal se podrá suspender la ejecución de las órdenes de captura en contra de cualquiera de los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley o de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto, por fuera de las zonas, para adelantar actividades propias del proceso que se adelante.

En esas zonas, que no podrán ubicarse en áreas urbanas, se deberá garantizar el normal y pleno ejercicio del Estado de Derecho. El Gobierno definirá la manera como funcionarán las instituciones públicas para garantizar los derechos de la población. De conformidad

con lo que acuerden las partes en el marco del proceso de paz, o lo que se defina en los acercamientos o conversaciones para el sometimiento a la justicia de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, el Gobierno al establecer las zonas podrá:

1. Precisar la delimitación geográfica de las mismas.
2. Establecer el rol de las instancias nacionales e internacionales que participen en el proceso de dejación de armas y tránsito a la legalidad de las organizaciones armadas al margen de la ley o de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto.
3. Establecer las condiciones y compromisos de las partes para definir la temporalidad y funcionamiento de las zonas mencionadas.
4. Utilizar, además de zonas de ubicación temporal, otras modalidades de reincorporación a la vida civil, para efectos de poner fin al conflicto armado. Estas zonas no serán zonas de despeje.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 3A. Una vez terminadas las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), como Zonas de Ubicación Temporal, según lo acordado en el Acuerdo Final de Paz, suscrito entre el Gobierno nacional y las Farc-EP, se mantendrán suspendidas la ejecución de las órdenes de captura expedidas o que hayan de expedirse contra los miembros de dicha organización que han estado concentrados en dichas zonas, que además se encuentren en los listados aceptados y acreditados por el Alto Comisionado para la Paz, previa dejación de armas, hasta que su situación jurídica sea resuelta por el órgano pertinente de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), una vez entre en funcionamiento, a menos de que previamente la autoridad judicial competente les haya aplicado la amnistía de iure, respecto de todas las actuaciones penales, acusaciones, o condenas existentes en su contra. En el caso de los miembros de la organización que no se encuentren ubicados físicamente en las zonas de ubicación temporal, pero se hallen en el listado aceptado y acreditado por el Alto Comisionado para la Paz y hayan a su vez firmado un acta de compromiso de dejación de las armas, la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura expedidas o que hayan de expedirse, operará desde el momento mismo de su desplazamiento hacia las zonas de ubicación temporal, hasta que su situación jurídica sea resuelta por el órgano pertinente de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), una vez entre en funcionamiento, a menos de que previamente la autoridad judicial competente les haya aplicado la amnistía de iure, respecto de todas las actuaciones penales, acusaciones o condenas existentes en su contra.

De igual forma, se mantendrá suspendida la ejecución de las órdenes de captura que se expidan o hayan de expedirse en contra de cualquiera de los miembros del grupo armado, cuya suspensión se ordenó en su momento para adelantar tareas propias del proceso de paz por fuera de las zonas, que además se encuentren en los listados aceptados y

acreditados por el Alto Comisionado para la Paz y que hayan dejado las armas. Dicha suspensión se mantendrá hasta que su situación jurídica sea resuelta por el órgano pertinente de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), una vez entre en funcionamiento, a menos de que previamente la autoridad judicial competente les haya aplicado la amnistía de iure, respecto de todas las actuaciones penales, acusaciones o condenas existentes en su contra.

Las personas trasladadas permanecerán en dichas ZVTN en situación de privación de la libertad hasta la entrada en funcionamiento de la JEP, momento en el cual quedarán en libertad condicional a disposición de esta jurisdicción, siempre y cuando hayan suscrito el acta de compromiso de que trata el artículo 36 de la Ley 1820 de 2016.

En aquellos casos en los que no se hubiere decidido por parte de las autoridades judiciales sobre el traslado de las personas privadas de la libertad a la ZVTN o PTN, y las mismas ya hubieren finalizado, la autoridad judicial procederá a otorgar la libertad condicionada en los términos establecidos en la Ley 1820 de 2016 y el Decreto 277 de 2017.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 3B. Se mantendrá la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura expedidas o que hayan de expedirse contra los miembros del grupo armado concentrados en las zonas de ubicación temporal, cuando requieran ausentarse temporalmente de las mismas durante el tiempo de atención de citas o emergencias para atención en salud y calamidades domésticas debidamente informadas ante el representante de enlace de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Cuando los miembros del grupo armado requieran salir temporalmente de las Zonas de Ubicación Temporal por los motivos relacionados en el inciso anterior, se suscribirá un acta con el Mecanismo de Monitoreo y Verificación en el que constará la razón de ausencia de la zona y la fecha en la que se retornará a la misma.

Quedarán suspendidas las órdenes de captura con fines de extradición de los miembros de las Farc-EP, incluidos en el listado aceptado por el Alto Comisionado para la Paz, que se encuentren acreditados por dicho funcionario, que hayan dejado las armas y además firmado las actas de compromiso correspondientes.

PARÁGRAFO 4o. El Presidente de la República, mediante orden expresa y en la forma que estime pertinente, determinará la localización y las modalidades de acción de la Fuerza Pública, siendo fundamental para ello que no se conculquen los derechos y libertades de la comunidad.

PARÁGRAFO 5o. Cuando se trate de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos con el Gobierno nacional, la calidad de miembro del grupo armado organizado al margen de la ley de que se trate, se acreditará mediante una lista suscrita por los voceros o miembros representantes

designados por dicho grupo, en la que se reconozca expresamente tal calidad. En el caso de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, esta calidad podrá acreditarse de la misma manera.

Esta lista será recibida y aceptada por el Alto Comisionado para la Paz de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, como base de cualquier acuerdo de paz o término de sometimiento a la justicia, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes, como la plena identificación de los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley o de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, en ellos incluida.

PARÁGRAFO 6o. Las partes en la mesa de diálogos podrán acordar la realización de acuerdos parciales, cuando lo estimen conveniente, los que deberán ser cumplidos de buena fe.

Las disposiciones de carácter humanitario contenidas en los acuerdos de paz, incluidos los parciales, así como los protocolos que suscriban las partes en la mesa de diálogos, que tengan por propósito proteger a la población civil de los enfrentamientos armados, así como a quienes no participan directamente de las hostilidades, hacen parte del DIH, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política, en consecuencia, serán vinculantes para las partes.

PARÁGRAFO 7o. Los acuerdos, acuerdos parciales y protocolos que se pacten en el marco de los diálogos y negociaciones de paz del Gobierno nacional con grupos armados al margen de la ley, que tengan por propósito la consecución y la consolidación de la paz, constituyen una política pública de Estado, por tanto, es deber de las autoridades garantizar los mecanismos e instrumentos a su alcance tendientes a su cumplimiento.

Los acuerdos parciales tendrán que cumplir en toda circunstancia los deberes constitucionales del Estado o leyes vigentes y serán vinculantes en tanto se ajusten a estos preceptos.

PARÁGRAFO 8o. La dirección de todo tipo de acercamientos, conversaciones, negociaciones y diálogos tendientes a facilitar el desarme y la desmovilización de los Grupos Armados Organizados al margen de la ley y/o a la suscripción de términos de sometimiento a la justicia con grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, corresponde exclusivamente al Presidente de la República como responsable de la preservación del orden público en toda la Nación. Quienes a nombre del Gobierno participen en los acercamientos, conversaciones, negociaciones o diálogos, y suscriban acuerdos o términos de sometimiento, lo harán de conformidad con las instrucciones que él les imparta.

La función de suscripción de acuerdos, tanto humanitarios parciales como finales de cualquier tipo, es exclusiva del Presidente de la República como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, y no podrá ser delegada a ningún funcionario de menor jerarquía.

PARÁGRAFO 9o. Para acceder a cualquier tipo de incentivos y/o beneficios políticos, legales y socioeconómicos contemplados en dichos acuerdos se deberá exigir, como mínimo, el desarme, la desmovilización, la colaboración con la justicia, y la demostración de la voluntad real de reincorporación a la vida civil.

En el caso de los miembros de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto se exigirá como mínimo información suficiente para el desmantelamiento de las economías ilegales.

ARTÍCULO 6o. Incorpórese un artículo nuevo a la Ley 418 de 1997, del siguiente tenor:

Artículo 8A. Gabinete de Paz. Cada uno de los Ministerios que conforman el Gobierno nacional deberá definir los componentes de la política pública de paz que hagan parte de su competencia. En sesiones bimestrales o cuando así lo determine el Presidente de la República, el Gabinete Ministerial sesionará como Gabinete de Paz. En esas sesiones los Ministerios presentarán informes sobre los asuntos a su cargo en esta materia.

PARÁGRAFO 1o. El Gabinete de Paz será convocado por el Presidente de la República o por quien él designe, y los asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados que se traten en sus sesiones, así como la información y documentos que se expidan en esta materia, podrán tener el carácter de reservados, excepto la información relacionada con la ejecución presupuestar de los Ministerios. A sus sesiones podrán ser invitadas las autoridades que defina el Presidente de la República. Deberá rendir un informe a la Nación acerca del desarrollo de los diálogos o acercamientos, sin vulnerar los compromisos de reserva pactados en los procesos.

PARÁGRAFO 2o. El Presidente de la República podrá convocar a las sesiones del Gabinete de Paz a los representantes autorizados por el Gobierno nacional que participen de diálogos, acercamientos, negociaciones o firma de acuerdos de paz, así como a otros servidores públicos, integrantes de las Comisiones de Paz del Congreso de la República, Gobernadores y Alcaldes de zonas afectadas por el conflicto o representantes de la sociedad civil que, por autorización del Presidente de la República, participen de los mismos.

El Alto Comisionado para la Paz será invitado permanente a las sesiones del Gabinete de Paz.

ARTÍCULO 7o. Incorpórese un artículo nuevo a la Ley 418 de 1997, del siguiente tenor:

Artículo 8B. Regiones de Paz. El Presidente de la República podrá constituir Regiones de Paz, en las que se adelanten, con su autorización, diálogos de paz. Se priorizará en su conformación, además de los

territorios PDET del Acuerdo de Paz, los municipios categorizados como ZOMAC, territorios étnicos, comunidades de influencia o zonas vulnerables en las que existan graves afectaciones a la población civil y al territorio, y en las que haya ausencia o débil presencia del Estado, así como aquellos municipios que tengan la condición de ser epicentro económico, comercial, cultural y social de una región donde estén focalizados municipios PDET.

PARÁGRAFO 1o. El Presidente de la República podrá designar Comisionados de Paz Regionales para que bajo la dirección del Alto Comisionado para la Paz dialoguen con la comunidad y faciliten la consolidación de los acuerdos alcanzados.

Los Comisionados de Paz Regionales no tendrán competencia para adelantar diálogos, realizar procesos de paz o firmar acuerdos con grupos armados al margen de la ley, función que es indelegable del Presidente de la República. Tampoco estarán habilitados para realizar acercamientos, conversaciones o firmar términos de sometimiento a la justicia con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto.

PARÁGRAFO 2o. En las Regiones de Paz se promoverá la participación de la sociedad civil a través de instancias como los Consejos de Paz, Comités de Justicia Transicional, organizaciones sociales y de derechos humanos, mesas de víctimas, así como de empresarios, comerciantes y asociaciones de la zona, que manifiesten su intención de participar.

PARÁGRAFO 3o. Las Regiones de Paz no serán zonas de ubicación temporal ni de despeje de la fuerza pública.

PARÁGRAFO 4o. La Defensoría del Pueblo en ejercicio de sus funciones, deberá acompañar en las Regiones de Paz, los procesos de atención y seguimiento a las víctimas del conflicto.

El Gobierno nacional previo estudio de necesidades administrativas por parte de la Defensoría del Pueblo podrá disponer las apropiaciones necesarias para atender las atribuciones conferidas en el marco de la atención y seguimiento a las víctimas del conflicto.

ARTÍCULO 8o. Incorpórese un artículo nuevo a la Ley 418 de 1997, del siguiente tenor:

Artículo 8C. En los procesos de paz y en cada una de sus etapas se garantizará la participación efectiva de las mujeres y de la sociedad civil, la reparación y los demás derechos de las víctimas, enfoque étnico, participativo, de género, ambiental, de libertad religiosa y diferencial, así como el principio de centralidad de las víctimas, serán transversales a los acuerdos.

ARTÍCULO 9o. Incorpórese un artículo nuevo a la Ley 418 de 1997, del siguiente tenor:

Artículo 8D. Las organizaciones humanitarias imparciales con presencia registrada en Colombia, que brinden protección y asistencia humanitaria a la población afectada por conflictos armados o por la violencia, podrán sostener contacto, ocasional o continuado, con grupos armados organizados al margen de la ley o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, con fines exclusivamente humanitarios, previo conocimiento y autorización expresa del Presidente de la República y del Alto Comisionado para la Paz.

Asimismo, se permitirá, que las organizaciones humanitarias autorizadas expresamente por el Presidente de la República, atendiendo la reserva del derecho de control del Estado, el paso rápido y sin restricciones de toda la asistencia y acción humanitaria destinada a las personas civiles necesitadas, que tenga carácter imparcial y se preste sin distinción desfavorable alguna.

CAPÍTULO III. SERVICIO SOCIAL PARA LA PAZ.

ARTÍCULO 10. SERVICIO SOCIAL PARA LA PAZ. Con fundamento en el artículo 22 de la Constitución Política créase el Servicio Social para la Paz, como una alternativa al servicio militar.

ARTÍCULO 11. MODALIDADES DEL SERVICIO SOCIAL PARA LA PAZ. El Servicio Social para la Paz tendrá una duración de doce (12) meses, y podrá prestarse en las siguientes modalidades:

1. Servicio social para promover la alfabetización digital en zonas rurales o urbanas.
2. Servicio social, para el trabajo con víctimas del conflicto armado y la promoción de sus derechos, la defensa de los derechos humanos y el derecho internacional humanitaria.
3. Servicio social para la refrendación y el cumplimiento de acuerdos de paz.
4. Servicio social para promover la política pública de paz, la reconciliación, la convivencia y la no estigmatización.
5. Servicio social para la protección de la naturaleza la biodiversidad, las fuentes hídricas, hábitats marinos y costeros, ecosistemas estratégicos, la riqueza ambiental y forestal del país.
6. Servicio social para promover la paz étnico, cultural y territorial, respetando el derecho de autodeterminación, la autonomía, usos y costumbres de las comunidades étnicas, y la cultura campesina.
7. Servicio social para la protección y cuidado de las personas en condición de discapacidad y personas mayores en condición de vulnerabilidad.

8. Servicio social para el trabajo en la reforma rural integral.
9. Servicio social para ser vigía del patrimonio cultural material e inmaterial de la Nación.
10. Servicio social para el trabajo con personas damnificadas o afectadas por fenómenos o amenazas naturales.
11. Servicio social para promover la educación y las actividades relacionadas en materia de gestión del riesgo y cambio climático.

PARÁGRAFO 1o. El Servicio Social para la Paz será prestado por las personas que cumplan con los requisitos del servicio militar obligatorio, este será certificado y equivalente a la libreta militar, y se reconocerá como experiencia para primer empleo.

PARÁGRAFO 2o. El Servicio Social para la Paz no podrá usarse para hacer proselitismo político electoral.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Gobierno nacional reglamentará el Servicio Social para la Paz, su remuneración y las modalidades mediante las que puede prestarse. Su implementación se realizará de manera gradual y progresiva.

CAPÍTULO IV. OTRAS DISPOSICIONES.

ARTÍCULO 12. CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA C-101 DE 2022 PROFERIDA POR LA CORTE CONSTITUCIONAL. En cumplimiento de la Sentencia C-101 de 2022 proferida por la Corte Constitucional sobre los incisos 2 del artículo 8o y 3o del parágrafo del artículo 8o de la Ley 1421 de 2010, se determina que los entes territoriales que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, estén recaudando el tributo creado con fundamento en el artículo 8o de la Ley 1421 de 2010, y cuyo hecho generador sea en el caso de los departamentos la suscripción a un servicio público domiciliario, o de los municipios, los bienes raíces, sujetos al impuesto predial, podrán continuar cobrándolo con base en las condiciones definidas en sus ordenanzas o acuerdos.

ARTÍCULO 13. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 32 de la Ley 599 del 2000, del siguiente tenor:

PARÁGRAFO TRANSITORIO. No habrá lugar a la responsabilidad penal por la comisión de las conductas de las que tratan los artículos 365 y 366 del presente Código cuando el arma, sus partes esenciales, accesorios esenciales o municiones, ilegales o irregulares, de uso privativo de la fuerza pública o traficadas, sean entregadas con ocasión y durante el término previsto en el Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas y su reglamentación. Sin perjuicio de la responsabilidad penal que tenga lugar cuando estas conductas se hayan cometido en concurso con delitos más graves, caso en el cual deberá

responderse por estos últimos, de conformidad con la ley.

ARTÍCULO 14. PROGRAMA NACIONAL DE ENTREGA VOLUNTARIA DE ARMAS. Créase el Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas, por un plazo de 12 meses, prorrogable por igual término, contados a partir de la expedición de la reglamentación.

Durante la vigencia de este programa, toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera que, de manera voluntaria, entregue al Departamento Control y Comercio de Armas y Explosivos (DCCAE) o a quien el Ministerio de Defensa delegue, armas de fuego fabricadas, hechizas, artesanales, legales o irregulares, de uso privativo de la fuerza pública o traficadas, así como sus partes esenciales, accesorios esenciales o municiones, con independencia del estado de conservación que tengan, recibirá los siguientes incentivos:

- a) Anonimato en la entrega.
- b) Ausencia de responsabilidad penal por las conductas descritas en los artículos 365 y 366 del Código Penal.
- c) Incentivos económicos para quienes al momento de la entrega voluntaria cuenten con permiso otorgado por el Estado para el porte o la tenencia de armas según las condiciones del Decreto ley 2535 de 1993 o el que haga sus veces.

PARÁGRAFO 1o. El Ministerio de Defensa deberá reglamentar el Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley. La reglamentación deberá precisar, como mínimo, el procedimiento de entrega, garantizando en todo caso el anonimato de quien realiza la entrega, la recepción, inutilización de las armas de fuego, sus partes esenciales, accesorios esenciales o municiones, así como la determinación de las características particulares del incentivo económico y su valor, cuando sea procedente.

PARÁGRAFO 2o. Las armas de fuego recibidas deben ser inventariadas e inutilizadas de inmediato, y quedarán bajo control y custodia del Departamento Control y Comercio de Armas y Explosivos (DCCAE),

PARÁGRAFO 3o. Para efectos del diálogo, acercamiento, negociación o firma de acuerdos de que trata el capítulo anterior, las condiciones de la entrega de armas se acordarán de manera independiente a lo contenido en este artículo.

ARTÍCULO 15. Modifíquese el artículo 7o de la Ley 1941 de 2018, el cual quedará así:

Artículo 7o. Modifíquese el artículo 2o de la Ley 1421 de 2010, así:

Artículo 2o. El artículo 2o de la Ley 1106 de 2006, que sustituyó los

artículos 13 de la Ley 782 de 2002 y 32 de la Ley 418 de 1997, quedará así:

De las pólizas de seguros para el transporte terrestre o fluvial. La entidad financiera de naturaleza oficial que determine el Gobierno nacional, redescontará los préstamos que otorguen los distintos establecimientos de crédito para financiar la reposición o reparación de vehículos (terrestres o fluviales), maquinaria, equipo, equipamiento, muebles y enseres, así como la carga y la tripulación y capital de trabajo de personas naturales o jurídicas, tengan o no la calidad de comerciantes, y la reparación o reconstrucción de inmuebles destinados a locales comerciales, cuando se trate de víctimas de los actos a que se refiere el artículo 60 de la Ley 782 de 2002, o en los casos en que la alternación del orden público lo amerite.

Todos estos muebles, enseres e inmuebles, así como la carga y la tripulación deben ser afectados cuando se trate de víctimas de los actos a que se refiere el artículo 60 de la Ley 782 de 2002, o en los casos en que la alteración del orden público lo amerite.

Así mismo, en desarrollo del principio de solidaridad la entidad financiera de naturaleza oficial que determine el Gobierno nacional, otorgará directamente a las víctimas de los actos a que se refiere el artículo 60 de esta ley, préstamos para financiar la reconstrucción o reparación de inmuebles afectados.

PARÁGRAFO. No obstante, la existencia de líneas de crédito para reposición o reparación de vehículos, el Gobierno nacional mantendrá el seguro de protección de vehículos de transporte público urbano e intermunicipal, terrestre o fluvial, así como la carga y la tripulación, a fin de asegurarlos contra los actos a que se refiere el artículo 60 de la Ley 782 de 2002, o en los casos en que la alteración del orden público lo amerite, incluidos los ataques terroristas cometidos por grupos armados organizados al margen de la ley, grupos armados organizados, estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto o delincuencia común, casos en los cuales el afectado no podrá acceder a los dos beneficios.

ARTÍCULO 16. El Gobierno nacional garantizará la priorización de los planes territoriales y nacionales con enfoque de desminado humanitario en todo el territorio nacional, así como la cooperación de todos los grupos ilegales en la identificación de áreas minadas y el subsecuente desminado.

ARTÍCULO 17. Los documentos que se produzcan en fase precontractual, contractual y poscontractual de la contratación que se realice en el marco de la negociación o implementación de los acuerdos de paz pactados deberán ser publicados de forma proactiva, amplia, sencilla y eficiente, dentro de los diez (10) días siguientes a su creación, con el fin de garantizar el control social sobre dichos recursos. Lo anterior, con independencia del régimen de contratación que se utilice para tales fines.

También, la entidad contratante verificará que el contratista o ejecutor del contrato cumpla con las condiciones de idoneidad y experiencia para el cumplimiento del objeto contratado.

La Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la Nación realizarán especial vigilancia sobre los recursos que se ejecuten en el marco de la negociación e implementación de los acuerdos de paz pactados.

ARTÍCULO 18. PAZ CON LA NATURALEZA. La paz total como política de Estado deberá comprender la paz con la naturaleza. Los acuerdos de paz o términos de sometimiento a la justicia podrán contener, como medida de reparación, la reconciliación con la naturaleza.

CAPÍTULO V.

PRÓRROGA, VIGENCIA Y DEROGATORIAS.

ARTÍCULO 19. DE LA PRÓRROGA DE LA LEY. Prorróguese por el término de cuatro (4) años la vigencia de los artículos: 1o, 2o, 5o, 26, 27, 28, 30; 31, 34, 35, 37, 43, 44, 45, 49, 54, 66, 68, 69, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 92, 93, 94, 95, 98, 102, 103, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 121, 123, 125, 126, 127 y 130 de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002. Prorróguese de igual forma, los artículos 2o, 4o, 12, 15, 16, 17, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 42, 43 y 46 Ley 782 de 2022 (sic), los artículos 3o y 4o de la Ley 1106 de 2006; los artículos 2o, 4o, 5o, 8o, 9o, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 de, la Ley 1421 de 2010, los artículos 3o, 4o, 5o, 6o y 7o de la Ley 1738 de 2014 y los artículos: 4o, 5o, 6o, 8o de la Ley 1941 de 2018; el artículo 19 de la Ley 2126 de 2021 y el artículo 49 de la Ley 2197 de 2022.

Los artículos 3o, 4o, 5o, 6o, 7o, 8o, 9o y 15 de la presente ley tendrán una vigencia de cuatro (4) años, a partir de su promulgación, y derogan las disposiciones que les son contrarias, en especial, las contenidas en las Leyes 418 de 1997, 1421 de 2010 y 1941 de 2018.

ARTÍCULO 20. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. Con excepción de los artículos 3o, 4o, 5o, 6o, 7o, 8o, 9o y 15 cuya vigencia se establece en el artículo anterior, las demás disposiciones de esta ley rigen a partir de su promulgación y derogan las disposiciones que le sean contrarias.”

ANEXO 2 AUDIENCIA PÚBLICA²¹⁹

1. Intervención de los demandantes.

1. **José Jaime Uscátegui Pastrana** señaló que la Ley de Paz Total incurre en los siguientes defectos. El primero, consiste en la ausencia del concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal, en contravía de lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 1709 de 2014 que dispone que una norma que afecte la política criminal debe contar con el concepto previo de la Comisión de Política Criminal. Si bien el concepto no es vinculante, es un requisito previo para la aprobación de la ley de acuerdo con el artículo 3.6 del Decreto 2055 de 2014 y la Sentencia C-786 de 2012, en la cual se señala que los vicios que afecten algún principio constitucional son insubsanables. El congresista insistió en que, en este caso no contaron con la voz experta para ilustrar la votación, de ahí que se vulneró el proceso deliberativo.

2. En segundo lugar, el representante Uscátegui alegó la omisión de la mesa directiva de la Cámara de Representantes al no someter a discusión y votación una proposición suspensiva que él presentó en la plenaria para esperar el concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal. Precisó que, como ponente, desde el primer debate solicitó dicho concepto. Adicionalmente, indicó que en lo que se refiere al servicio militar, se violó el principio de unidad de materia. De otro lado, puso de presente que, de forma paralela, se estaba discutiendo la reforma tributaria, que sí contó con el concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal, dado que modificó algunas disposiciones del Código Penal. Aseguró que en este caso, que se discute la Ley de Paz Total, no es aceptable que se niegue el mismo instrumento.

3. En tercer lugar, argumentó la trasgresión del principio constitucional de separación de poderes, cuya concreción se ejemplifica con la Resolución número 039 del 8 de marzo de 2023 en la que el presidente ordenó a la Rama Judicial suspender órdenes de captura contra miembros del llamado Estado Mayor Central sin ponerlo en consideración de las instancias judiciales. En cuarto lugar, alegó la vulneración de los derechos constitucionales y convencionales de las víctimas, y, por último, cuestionó el otorgamiento de beneficios a criminales sin contar con un marco jurídico.

4. **María Fernanda Cabal Molina** intervino, también como vocera de Paloma Valencia y Paola Holguín, en relación con el expediente D-15.104 en el que obran como demandantes. Su solicitud de inconstitucionalidad se concretó en tres cargos. El primero, consistió en un vicio de forma en el trámite legislativo al contrariar las normas que regulan la formulación de leyes, específicamente, aquellas contenidas en los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución, así como las leyes 5 de 1992 y 63 de 1993. Lo anterior, debido a que el proyecto debió contar con el concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal y en consecuencia, su ausencia afectó la validez.

²¹⁹ Mediante Auto 1851 de 2023 del 10 de agosto de 2023 la Sala Plena resolvió convocar a audiencia pública en el marco del proceso de constitucionalidad de los expedientes D-15.099 y D-15.104 y D- 15.110 AC. Y mediante Auto del 16 de agosto de 2023 los magistrados sustanciadores adoptaron la agenda para el desarrollo de la audiencia pública.

5. El segundo cargo, subsidiario, expuso la violación del principio de consecutividad e identidad flexible por parte del penúltimo inciso del artículo 2°, los artículos 10, 11 y 12, pues (i) dicho inciso no se discutió en las comisiones conjuntas, sino que la comisión de conciliación habría suplantado la voluntad expresa de una de las cámaras del Congreso; (ii) los artículos 10 y 11 fueron eliminados tras una proposición que terminó con 40 votos a favor de la eliminación y 38 en contra, y el artículo 12 sin ninguna proposición, fue votado negativamente con 34 votos por el sí y 46 por el no. Sin embargo, una vez llegó el proyecto a la comisión de conciliación, los artículos negados por votación después de una amplia discusión, fueron revividos, en un exceso de la comisión de conciliación.

6. El tercer cargo, formulado también como subsidiario, cuestiona que respecto del artículo 5° parcial, parágrafo 1°, inciso 2° de la Ley 2272 de 2022, se habría configurado una omisión legislativa por violación de los derechos de las víctimas. En su criterio, se trataría de una amnistía e indulto desconociendo los artículos 13 y 250 de la Constitución, y 1° y 24 de la CADH. Dicha omisión lleva al Estado a una posición en la que no puede cumplir con los deberes de investigar, juzgar y sancionar a los victimarios, y satisfacer los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición de las víctimas.

2. Intervenciones de las autoridades

7. **Danilo Rueda Rodríguez, Alto Comisionado para la Paz**, indicó como punto de partida que la Ley de Paz Total es consecuencia del proceso de reingeniería de la violencia, a partir de la identificación de seis conflictos armados (al 7 de agosto de 2022, pues en 2016 había solamente 2 expresiones de violencia). Sin embargo, hay identidad en los afectados, siendo estos las negritudes, los indígenas y las personas más pobres del país. En la mayoría de los casos, los diversos grupos de combatientes están conformados por millares de jóvenes que solo tienen como oportunidad la violencia.

8. El comisionado destacó que en la construcción de paz, es claro que las víctimas están en el centro de las decisiones pues, aunque la Ley habilita la discusión sobre la justicia transicional, ninguna medida es para la impunidad. Indicó que la Constitución no exige el carácter político para iniciar conversaciones con vocación de alcanzar la paz, aunque tal atributo tenga relevancia frente a algunos beneficios como la amnistía. Enfatizó que el carácter político puede ser de importancia para reconocer la naturaleza insurgente de aquellos que se encuentran alzados en armas contra el Estado y el orden constitucional vigente, pero ese reconocimiento no afecta la facultad del presidente contenida en el artículo 189 de la Constitución para adelantar acercamientos o diálogos de paz.

9. Agregó que, por su parte, el DIH no incorpora ninguna referencia relativa al requerimiento de una voluntad, finalidad o elemento político para que un grupo armado no estatal pueda constituirse como parte de un conflicto armado no internacional a efectos de la aplicación del artículo 3 común de los convenios de Ginebra. Además, no existe una prohibición expresa para impulsar acercamientos y conversaciones, en cambio, las leyes 418 de 1997 y 2272 de

2022 sientan las bases para avanzar en ese sentido. Adicionalmente, directivas como la 1516 del Ministerio de Defensa, conciben la aplicación del DIH para diversos grupos armados que no tienen naturaleza política.

10. Preciso que el objetivo del artículo 22 de la Constitución es para toda la población, especialmente para quienes siguen sometidos a diversas modalidades de grupos armados. Es en virtud de los artículos 2° y 5° de la Ley 2272 de 2022 que se permiten efectuar los diálogos, acercamientos y conversaciones con los grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML) y las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (EAOCAI). Sin embargo, diferenció los *diálogos* que se surten con GAOML, que tienen naturaleza política, la cual a su vez se deriva del propósito de usar las armas contra el orden constitucional ilegal vigente, de las *conversaciones* que se llevan a cabo con EAOCAI en los términos del artículo 2° citado. Aunque los acuerdos a los que se llegue varían según se tenga o no el carácter político, la fase exploratoria es igual, por lo que la designación de miembros representantes y voceros es equivalente para ambos tipos de grupos.

11. La diversidad y la complejidad de grupos armados tan distintos en nuestra geografía, ha llevado a utilizar, desde 1997, la figura de facilitadores de paz como un mecanismo para el desarrollo de acercamientos con grupos armados irregulares con una supervisión permanente. En desarrollo de la política de paz actual solo se ha aplicado la figura de las *representaciones* con dos grupos armados irregulares que tienen narrativas y manifestaciones de origen político y no pasan de diez personas. En la actualidad, se han reconocido 87 *facilitaciones* de paz, algunas de ellas para personas privadas de la libertad. Lo anterior nunca ha supuesto una suspensión de la pena privativa de libertad, ni mucho menos implica que el ejecutivo se imponga sobre el poder judicial. El Alto Comisionado sostiene que por el contrario, esto establece una colaboración armónica.

12. En relación con los *voceros*, indicó que no representan a los grupos armados, y para ejercer la vocería se tienen en cuenta tres criterios objetivos: (i) las personas deben ser integrantes de organizaciones sociales y humanitarias; (ii) las personas deben estar privadas de la libertad; y (iii) según el criterio del presidente de la República, las personas deben poder aportar en la consecución de la paz. A la fecha, se han reconocido 17 voceros mediante resolución; a 4 de ellos se les ha concedido la suspensión de la medida de aseguramiento privativa de la libertad, y a 8 se les negó por no acreditar su pertenencia a organizaciones sociales y humanitarias; a los 5 restantes no se les ha definido su situación.

13. La Ley 2272 de 2022 se refiere al inicio de nuevas fases de violencia, no previstas por la Ley 975 de 2005 ni por el Acuerdo Final de Paz, que identifican la relación entre violencias urbanas y rurales. Hay organizaciones que hoy tienen en sus filas personas desmovilizadas o reincorporadas después de que se suscribieron acuerdos de paz. Si bien el artículo 66 transitorio de la Constitución prevé que no se pueden extender mecanismos de justicia transicional a los miembros de grupos armados que sigan delinquirando, esta norma lo que prohíbe es que se reciban varios mecanismos transicionales dentro un mismo ciclo, pero no impide que, en otros ciclos de transición al Estado de Derecho, se ofrezcan tratamientos que promuevan su desmovilización y reincorporación, respetando

los derechos de las víctimas, estándares internacionales y enfrentando la impunidad. Un entendimiento contrario neutralizaría el deber de la paz.

14. Respecto de los alegados vicios de procedimiento, aclara que no hay tales pues los artículos 10, 11 y 12, así como el penúltimo inciso del artículo 2º, de la Ley 2272 de 2022, estuvieron presentes en todos los debates del proyecto, dando plena aplicación al principio de consecutividad. Además, no existe norma expresa que exija que entre la sesión en la que se anuncia la votación y su votación efectiva deba transcurrir un determinado tiempo (en este caso solo transcurrieron algunos minutos).

15. Néstor Osuna, ministro de Justicia, afirmó que la Ley 2272 de 2022 no es más que la séptima prórroga de la Ley 418 de 1997 y en esa medida no se trata de una ley novedosa. Precisó que el Consejo Superior de Política Criminal tiene un consejo técnico previo que es el que somete a su consideración los asuntos que se votan y los que no. En este caso, ese consejo determinó que no era competente para conceptuar sobre la presente ley puesto que no versaba sobre asuntos penales como quiera que, ni creaba un delito, ni modificaba una pena, ni se refería a políticas criminales ordinarias del Estado. Lo propio ocurrió respecto de las leyes que prorrogaron la Ley 418 de 1997, la Ley Estatutaria de la JEP, las reglas de procedimiento para la JEP, o los actos legislativos 01 y 02 de 2017. Concluyó frente a este punto que el concepto del Consejo Superior de Política Criminal no se requiere para cualquier ley del Estado, sino para aquellas que definen una política criminal. En tal sentido, reitera que la Ley 2272 de 2022 es para conseguir la paz y no es propiamente una ley criminal.

16. Además, agregó que el procedimiento legislativo está definido en leyes orgánicas, como la Ley 5 de 1992, y la norma que se refiere al concepto cuestionado es una ley ordinaria. En consecuencia el parámetro constitucional es una ley estatutaria y no una ordinaria. Advirtió que, permitir que un órgano asesor del Gobierno nacional pueda paralizar u obstaculizar el trámite de una ley de contenido criminal porque no se emita un concepto, sí sería una herramienta del ejecutivo que chocaría con las competencias del legislador.

17. Esta ley ciertamente establece una diferenciación entre GAOML y EAOCAL, para reservar para los primeros el carácter político y para los segundos el carácter puramente criminal. Sin embargo, al exigir que sean de alto impacto, permite que con uno y con otro haya acercamientos. El presidente, con su atribución de conservar el orden público puede apelar a mecanismos dialógicos y de acercamiento, no solo con grupos que tienen finalidad política sino también con grupos criminales que no tienen ese objetivo. Por supuesto, a esos grupos no se les pueden conceder indultos o amnistías. En particular, la Ley 2272 de 2022 no establece ningún beneficio ni rebaja punitiva, sino que establece un marco para que otra ley señale esos beneficios. Aclaró que frente la Ley de Justicia y Paz de 2005 la Corte Constitucional consideró que los paramilitares no tenían calidades políticas pese a lo cual se siguió aplicando. Precisó que, según el parágrafo 2º del artículo transitorio 66 de la Constitución, “la aplicación de instrumentos de justicia transicional es posible solamente frente [a] grupos armados al margen de la ley que hayan sido parte en el conflicto armado interno, independientemente de su estatus político”, y tal diferencia es pertinente para determinar la agenda de diálogos y las eventuales condiciones de regímenes legales.

18. Indicó que “la norma [Ley 2272 de 2023, artículo 5] también regula los procedimientos relacionados con la suspensión de órdenes de captura contra miembros representantes o voceros de los grupos, las cuales en ninguno de los dos casos son automáticas y deben ser tramitadas ante la correspondiente autoridad judicial”. Y que la Fiscalía ha negado la suspensión de las órdenes de captura contra integrantes de las EAOCAl dada la falta de carácter político que tienen estas organizaciones, sin que esta diferencia tenga sustento en la ley.

19. Martha Mancera, vicesfiscal general de la Nación, señaló que, dado que se está ante un proceso de negociación *sui generis*, la fiscalía ha enfrentado diversos retos de interpretación jurídica frente a las solicitudes de suspensión de órdenes de captura. La postura de la Fiscalía General de la Nación (FGN) ha descansado sobre cinco pilares: (i) *privilegiar las facultades presidenciales en la búsqueda de la paz*, en virtud de lo cual las dudas interpretativas se resuelven a favor de las facultades presidenciales; (ii) *la colaboración armónica entre los poderes públicos*, por lo que se ha procedido a suspender las órdenes de captura; (iii) *la distinción entre proceso de paz y sometimiento*, diferenciando las estructuras que tienen estatus político de las que no, puesto que la facultad del fiscal general de suspender órdenes de captura se circunscribe únicamente al primero; (iv) *el respeto a la autonomía de los jueces de la República*, y (v) *la importancia central de las víctimas*, que hace necesario un marco jurídico para la suspensión de las órdenes de captura de estructuras no políticas, pues sin él se limita desproporcionadamente a la justicia y los derechos de las víctimas.

20. En consecuencia, solo es procedente la suspensión de órdenes de captura a quienes ostentan estatus político, esto es, guerrillas y grupos rebeldes. En los demás casos el fiscal general carece de competencia y la decisión corresponde a los jueces de la República. Además, a juicio del fiscal general, no es procedente suspender órdenes de captura a las EAOCAl sin un marco legal.

21. Señaló que el gobierno nacional tiene la facultad de adelantar diálogos de carácter *político* con GAOML, y acercamientos con fines de *sometimiento* con otros GAOML y con EAOCAl. De esta distinción se derivan consecuencias en relación con la extradición, el régimen de inhabilidades y las amnistías e indultos, entre otros. El reconocimiento político es excepcional, y por tanto no cabe correr la línea para abarcar grupos que no tienen esta naturaleza, pues se corren al menos tres riesgos: (i) vaciar de contenido la diferenciación hecha por el legislador; (ii) desnaturalizar la estrategia de política criminal contra el crimen organizado, y (iii) erosionar el principio de legalidad en materia de estructuras criminales.

22. Insistió en que no es posible suspender las órdenes de captura para los GAOML sin carácter político o las EAOCAl si no existe un marco normativo que precise los términos de su sometimiento. Por ello, la suspensión de órdenes de captura se rige por el Decreto 1980 de 2012, que fue concebido para aplicarse frente a grupos armados organizados que tuviesen estatus político. Lo anterior, toda vez que en los antecedentes del Decreto se cita la sentencia C-048 de 2001 en cuanto señaló que la suspensión de las órdenes de captura debe ser: (i) excepcional, (ii) temporal y (iii) sometida a la existencia de un acuerdo previo entre el Gobierno y las organizaciones al margen de la ley a quienes se les hubiere reconocido carácter político en un proceso de paz.

23. Finalmente, llamó la atención sobre las resoluciones 00003 y 00135 del 13 de marzo de 2023. En la primera de ellas la Fiscalía accedió a suspender los órdenes de captura frente a miembros de estructuras disidentes que no firmaron el Acuerdo Final de Paz (AFP). En la segunda, el fiscal advirtió que de la nueva lista de 20 miembros del Estado Mayor Central 11 habían sido firmantes del AFP y por tanto, tendrían que acogerse a un régimen de sometimiento. La vicefiscal destacó que no existe una norma que establezca la procedencia del levantamiento de las medidas de aseguramiento en el caso de acercamientos con grupos sin carácter político, lo que genera inseguridad jurídica para los operadores judiciales. En todo caso, enfatizó que las víctimas deben ser oídas.

24. Margarita Cabello, procuradora general de la Nación, inició su intervención señalando que la búsqueda de la paz es una finalidad del Estado, pero en ese proceso se debe respetar siempre el orden constitucional. En Colombia hoy es posible identificar 2 tipologías de grupos armados. La primera se refiere a los GAOML con una ideología política, que actúan bajo un mando responsable y pretenden el control del territorio por la fuerza militar. Se ha considerado que la confrontación con los GAOML es propia de un conflicto armado no internacional y le resulta aplicable el DIH. Con ellos es posible adelantar procesos de negociación que finalicen en escenarios de justicia transicional. La procuradora resaltó que el presidente, en el marco de sus competencias para preservar y restablecer el orden público, puede adoptar las medidas operativas necesarias como la designación de voceros o la suspensión de órdenes de captura, levantamiento de medidas de aseguramiento, entre otros.

25. En segundo lugar, se tienen las GAO o bandas criminales, tienen como objetivo principal el lucro por medio de actividades ilegales sin motivaciones de carácter político, no hacen parte del conflicto armado interno que enfrenta Colombia, y por ello, no pueden ser beneficiarios de la justicia transicional, conforme con el artículo 66 transitorio de la Constitución.

26. Advirtió que, si bien la ley demandada define las tipologías de grupos armados y señala los tratamientos de una manera que parecen ser compatibles, en el artículo 2º se diluyen las diferencias entre uno y otro grupo. La norma no tiene en cuenta que la articulación institucional es diferente según un grupo u otro. En el caso de los grupos al margen de la ley, el ejecutivo tiene mayor protagonismo, mientras que en el otro la Rama Judicial es la protagonista. Por falta de claridad, las disposiciones de paz total permiten hermenéuticas en la que el Gobierno puede disponer de la libertad de personas, por ejemplo, desconociendo órdenes de captura. Es por lo todo lo anterior que solicitó la inexecutable de la norma.

2.1. Respuestas a las preguntas de los magistrados y magistradas

27. Danilo Rueda, Alto Comisionado para la Paz. Los magistrados y magistradas de la Corte formularon las siguientes preguntas: ¿cuáles son los criterios objetivos de selección de los voceros? ¿de cuántos voceros ha solicitado el Gobierno la liberación y ante qué autoridades? ¿cuáles han sido aprobadas y cuáles denegadas? y ¿cómo es la participación de las víctimas?

28. Este respondió que es necesario distinguir las diversas figuras que permiten la construcción de escenarios de confianza. Los *facilitadores* son personas de la sociedad civil que ejercen ese rol por el conocimiento de la operación del grupo armado o porque en los territorios con conflictividad tienen alguna intervención de tipo humanitario. Los *representantes* son los delegados definidos por el grupo armado irregular para la defensa de sus intereses en la interlocución con el gobierno. Es sobre ellos que se hace la solicitud de levantamiento de órdenes de captura. Los *voceros* de grupos armados irregulares son personas que tienen la confianza del grupo armado irregular para hacer la mediación con el Gobierno nacional. Los *gestores de paz*, son personas de los grupos armados irregulares, inicialmente de origen político, que sí están privados de la libertad se solicita la suspensión de la orden de captura, no del proceso penal, y que cumplen tareas específicas. Por último, para los jóvenes que participaron en el estallido social se planteó una *vocería* que tiene como requisitos estar privado de la libertad en razón del estallido y probar que es parte de una organización en favor de derechos económicos, sociales o culturales. En ese caso se hace la solicitud de suspensión de la privación de la libertad y desarrolla funciones monitoreadas. De las 16 solicitudes solamente 8 han sido aprobadas. Todos estos jóvenes tienen un rol activo en la construcción de paz.

29. Frente a la pregunta por las razones constitucionales en que funda la afirmación de que quien incumplió un régimen de transición anterior, puede ser beneficiario de otro régimen, en segunda oportunidad, señaló: hoy hay estructuras armadas irregulares como la del Valle de Aburrá que retomó el uso de las armas tras el incumplimiento de lo que se planteó. Los mandos medios no participaron del acuerdo de paz, ni pueden resolver su situación jurídica ni responder ante las víctimas. Lo que pretende la ley es resolver las dinámicas de conflictividad social y es al Congreso al que le corresponde crear el marco jurídico.

30. Ante la pregunta por el tratamiento diferenciado entre grupos armados ilegales con carácter político y los que no lo tiene, indicó que, aunque diferencian dichos grupos para algunos efectos, el DIH no tiene esta distinción por lo que se pueden adelantar acercamientos con los que no tienen tal carácter.

31. Frente a la pregunta sobre cómo se pretende enfrentar el nuevo ciclo de violencia sin un marco jurídico específico y si las estructuras criminales de alto impacto saben que se están sometiendo y conocen las reglas de juego, afirmó que el marco general aplicable recoge la historia de todos los procesos de paz que se han hecho, incluyendo el pacto de Ralito.

32. **Néstor Osuna, ministro de Justicia.** Ante la pregunta sobre cómo se interpretó el artículo 66 transitorio de la Constitución Política en la Ley 2272 de 2022, señaló que el propósito del artículo 66 transitorio de la Constitución es loable pues el Estado no ofrece justicia transicional para la criminalidad corriente. Ahora bien, dicho artículo no establece que las medidas de justicia transicional no puedan aplicarse a grupos que no tengan de manera explícita un carácter político, sino que habla de grupos que no hayan sido parte en un conflicto armado. Sin embargo, si se trata de un nuevo conflicto armado estamos ante la posibilidad de nuevos diálogos -bien sea para sometimiento o para un nuevo proceso de paz- y de una justicia transicional de nueva

oportunidad. Las medidas tendrán que estar contenidas en una ley. Si es un nuevo conflicto armado hay una posibilidad.

33. Sobre la distinción entre los GAOML y otros grupos que no son parte en el conflicto armado, indicó que al elaborar la ley se plantearon si el punto de partida era una línea nítida entre EAOCAI o GAOML o si la frontera era borrosa. Decidieron partir de la definición de conflicto armado. Ahora bien, en relación con la distinción binaria que afirma la señora vicefiscal no es tan evidente en la vida real, pues no es posible decir cuándo un grupo es político o no lo es.

34. Sobre el criterio diferenciador entre la respuesta estatal ordinaria y la transicional señaló que a los fenómenos criminales ordinarios se les aplica el Código Penal, incluso cuando esas manifestaciones criminales son intensas. Ahora bien, cuando los Protocolos de Ginebra permiten clasificar como parte del conflicto armado interno a aquellos grupos con control militar en algún lugar del territorio, el Estado puede evaluar si la ley ordinaria es suficiente o si es necesario acudir a otros mecanismos de tal forma que se pueda construir una convivencia pacífica. En ese sentido, puede pensarse en una graduación de 1 a 10 de la justicia transicional, estando en el máximo grado la JEP, en el nivel 4 estaría Justicia y Paz, y en el nivel 0 estaría la justicia ordinaria. Dado que la Constitución tiene un mandato de búsqueda de la paz, se pueden ensayar distintos grados de justicia transicional.

35. En relación con el requisito del concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal, indicó que el hecho de que una ley guarde relación con el orden público no implica que la ley tenga que ir ante dicho organismo. Aclaró que en este caso no era necesario.

36. Sobre la interpretación que hace del párrafo 2° del artículo 66 transitorio de la Constitución, afirmó que en el conflicto armado interno pueden participar grupos armados con estatus político, pero también otros grupos no políticos, siendo ambos potenciales beneficiarios de instrumentos transicionales. Además, que la expresión “siga delinquiendo” no implica una restricción para cuando se trata de un nuevo conflicto.

37. Frente a la pregunta por los derechos de las víctimas en la Ley 2272 de 2022 afirmó que los derechos de las víctimas se insertan en la Ley 906 de 2004, la cual no es derogada por la Ley 2272 de 2022. Por esa razón, el ministro señala que hay que hacer una lectura acompasada y concluir que no se desconocen sus derechos.

38. **Martha Mancera, Vicefiscal general de la nación.** Ante la pregunta por el fundamento constitucional para limitar la suspensión de órdenes de captura exclusivamente a grupos, respondió que el artículo 2° de la Ley 2272 de 2022 trae 3 escenarios: (i) el de los GAOML con los que se adelanten diálogos políticos, en relación con los cuales el Decreto 1880 de 2012 dispone que deben tener estatus político y las órdenes de captura son suspendidas por el fiscal general de la Nación y recaen solo sobre aquellos que no han sido capturados. (ii) Los acercamientos con otros GAO, frente a los cuales está vigente el Decreto 965 de 2020, que autoriza como único camino el sometimiento individual y la aplicación del principio de oportunidad. Y (iii) los acercamientos

con personas privadas de la libertad deberán ceñirse a lo dispuesto en el código penal para justicia ordinaria y frente a ellos el fiscal no tiene competencia para suspender órdenes de captura.

39. Añadió que resulta preocupante que el Alto Comisionado ha pedido la suspensión de órdenes de captura en tres escenarios distintos a partir de 14 resoluciones: (i) en favor de miembros del ELN en las que se anuncia una mesa de negociación de paz (4 resoluciones); (ii) en favor de miembros del EMC de las FARC-EP; y (iii) en favor de nuevas estructuras criminales dedicadas a obtener lucro. La Fiscalía sólo tiene competencia frente a los primeros.

3. Intervención de expertos, investigadores y organizaciones

40. **María Victoria Llorente, Fundación Ideas para la Paz**, señaló que el objetivo de su presentación es dar un escenario de contexto para determinar el ámbito de aplicación de la ley. Hizo un recuento de la evolución del conflicto armado en el país y de los grupos irregulares, indicando que se ha llegado a un escenario híbrido entre lo político y lo criminal. Este contexto es producto del paso de un conflicto armado con actores de dimensión considerable con alcance nacional y proyectos políticos más o menos nítidos en términos de insurgentes y contrainsurgentes, a un escenario híbrido en el cual hay: mayor descentralización y fragmentación de los grupos, una mayor articulación de esos grupos con estructuras delincuenciales, menos enfrentamiento con el Estado a la vez un considerable incremento de las disputas entre facciones armadas por controlar territorios, una variedad de rentas ilegales a parte del narcotráfico y un uso de medios de acción de todo tipo.

41. Para finalizar su intervención, ofreció una caracterización de tres grupos: (i) el ELN, más cercano al espectro de lo político, (ii) el Clan del Golfo, orientado hacia el espectro de lo criminal y (iii) en una posición ambigua, las disidencias del Estado Mayor Central y la Segunda Marquetalia, en las cuales el componente político militar es menos sólido mientras prevalece la relación con el narcotráfico y otras economías ilegales.

42. En el escenario descrito la decisión de la Corte Constitucional debe contribuir a establecer criterios objetivos que permitan clarificar tres elementos de muy difícil interpretación de la ley en cuestión: (i) definición de cuáles organizaciones van por el carril de la negociación y cuáles por el camino del sometimiento; (ii) el tratamiento jurídico posible frente a firmantes de acuerdos de paz previos que hoy hacen parte de grupos armados organizados al margen de la ley, como es el caso del EMC; y (iii) lo que se puede o no decir sobre los procesos de sometimiento a la justicia y lo que se necesita jurídicamente para allanar esta vía.

43. La interviniente manifestó que la Instancia de Alto Nivel creada en la Ley de Orden Público para el estudio caracterización y calificación de las EAOCAI debería reconsiderarse en términos de composición y alcance, con el fin de tener en cuenta la experiencia acumulada del Estado colombiano, por ejemplo, cuando abordó a las BACRIM. Por último, defendió que el debate central es si el Estado decidirá cerrar el tratamiento de excepcionalidad que se ha usado en Colombia para el conflicto histórico, cuyo único remanente es el ELN y entrará

en una discusión sobre los mecanismos jurídicos para tratar los nuevos fenómenos de crimen organizado, a través de un marco ordinario.

44. Alejandro Valencia Villa, ex Comisionado de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición, inició su intervención señalando algunas características de los actuales grupos armados al margen de la ley. En primer lugar, listó el tránsito de combatientes de un grupo a otro grupo, lo que demuestra un alto componente del mercenarismo en el conflicto armado colombiano. Al respecto, estableció que un número significativo de quienes hacen parte de los diferentes grupos armados ilegales del país hicieron parte de otro grupo previamente. En segundo lugar, apuntó que el narcotráfico y otras economías ilícitas, como la minería ilegal, son el incentivo central de los nuevos grupos armados organizados. En tercer lugar, las guerras domésticas entre diferentes grupos armados ilegales son una constante del conflicto armado. En cuarto lugar, el ex comisionado apuntó que el altruismo del delito político, elemento central que favorece las salidas políticas negociadas con los grupos guerrilleros, solo lo conserva de manera clara el ELN. Aunque los grupos rearmados y disidentes de las FARC –EP ejercen un control político sobre muchos de los municipios en los que ejercen un control territorial, su accionar está lejos del delito político. Resaltó que a la luz del DIH lo político no es un elemento indispensable para caracterizar un conflicto armado no internacional ni a las partes del conflicto.

45. Además, el ex comisionado Valencia determinó que los requisitos de aplicación material del artículo 1° del Protocolo II de 1977, adicional a los convenios de Ginebra de 1949, se cumplen de manera evidente en el caso del ELN y en los grupos rearmados y disidentes de las FARC–EP. Sin embargo, si prima la violencia criminal sobre acciones típicamente militares propias de un conflicto armado, se puede poner en duda esa naturaleza propia de hostilidades que exige el DIH para su aplicación. El interviniente concluyó que se requiere hacer una caracterización precisa de los grupos actuales para determinar si cumplen con los requisitos exigidos por el DIH y determinar si tienen un carácter político.

46. Gustavo Duncan Cruz, profesor de la Universidad EAFIT, aclaró que los grupos con connotación política y los grupos criminales no tienen tanta diferencia en lo político como en lo militar. Si bien esto puede subestimarse desde el punto de vista ideológico, lo cierto es que lo que está en juego son los proyectos políticos de orden subnacional, puesto que son las rentas ilícitas las que impactan las economías locales. En la Paz Total se debe pensar cómo se pueden desmovilizar todos los nuevos grupos organizados que regulan la vida en los municipios intermedios.

47. Advirtió que no se puede caer en la tentación de pensar que como los efectos del conflicto van a continuar, no se deben hacer acuerdos. Al respecto, Colombia puede aprender de dos grandes lecciones: la primera es que, cuando hay desmovilización se abre una ventana de oportunidad para que el Estado refuerce sus instituciones. Lo segundo, es evitar ver al narcotráfico como la causa del reciclaje de la guerra, pues no es necesariamente cierto que, quien controla el narcotráfico es quien ejerce el control de la población a nivel militar.

48. Los procesos de paz en Colombia no tienen que ocuparse de acabar con el narcotráfico, pues es probable que esa guerra solo se gane con la legalización; sin embargo, debe apuntar al control de la población y esto se logra cuando el Estado acude a los municipios y ciudades intermedias donde se ha desarrollado la violencia.

49. **Ana María Arjona, profesora de la Universidad de Northwestern,** señaló que actualmente hay un gran número de grupos que operan de maneras diferentes en algunos territorios, pero en su gran mayoría lo hacen de manera parecida en términos de cómo impactan la vida de la gente o los gobiernos locales. En ciencia política en este momento hay un debate activo para pensar si tiene sentido o no la etiqueta de grupo político o grupo criminal, y en qué contextos vale la pena hablar en términos generales.

50. En efecto, si bien las razones por las cuales cada grupo quiere controlar la población son distintas, las estrategias que emplean son las mismas. En consecuencia, la definición de un grupo como político o criminal depende del objeto de análisis. Así, si se mira la manera cómo operan ambos grupos, es innegable que ambos ejercen roles políticos, especialmente en contextos de posconflictos; a su vez, los grupos políticos han hecho parte de las economías ilícitas.

51. La interviniente advirtió que, si el objetivo es reducir el impacto en la población, hay que priorizar la no repetición. Por un lado, las cifras muestran claramente que los procesos de paz reducen la violencia, sin embargo, que hay escenarios en los que, a corto plazo, las negociaciones pueden aumentar la violencia como ocurre cuando se desmovilizan los líderes. A continuación, indicó la importancia de evitar que los nuevos grupos lleguen a los territorios donde hay un vacío tras la desmovilización, cambiando así la presencia del Estado en los territorios y construyendo lazos con la gobernanza local.

52. **Iván Orozco Abad,** indicó que, a su juicio, las OAML contenidas en el artículo 2º de la Ley 2272 de 2022, deben ser interpretadas en el sentido de que el Gobierno está autorizado para adelantar negociaciones de paz propiamente dichas, únicamente con quienes, además de ser parte en el conflicto en clave del DIH ostentan simultáneamente la condición de delincuentes políticos y rebeldes. Enfatizó que esta característica se cumple únicamente para el ELN, pero no para las demás organizaciones. Respecto de estos últimos, nada obsta para que se pueda negociar su sometimiento.

53. Tras un recuento sobre los procesos de paz en Colombia, señaló que la facultad presidencial de dar el carácter político a grupos armados tiene un amplio margen de apreciación y debe ser entendida de forma limitada y reglada; recomienda que la calificación del ELN como delincuente político debe ser el criterio determinante para distinguirlo de otras organizaciones que no son portadoras de un proyecto ideológico. Agregó que, en vez de entender el DIH y el derecho penal político como sistemas incompatibles, debe pensarse en la posibilidad de exigir que, aquel con quien se negocie políticamente, ostente la doble calidad de parte del conflicto y rebelde.

54. Por último, llamó la atención para que se expida a la mayor brevedad una ley de sometimiento, teniendo en cuenta que se están adelantando simultáneamente negociaciones con diversos grupos cuya naturaleza se discute.

55. **Sergio Jaramillo Caro, ex Alto Comisionado para la Paz**, afirmó que las medidas especiales, particularmente en materia de tratamiento penal, se justifican para superar la excepcionalidad. Bajo este principio debe leerse el marco jurídico para la paz que establece que los instrumentos de justicia transicional son excepcionales y tienen la finalidad de procurar la terminación del conflicto.

56. Respecto de la naturaleza y caracterización de los grupos que hacen parte del conflicto, señaló que se debe atender a la estrategia de la organización para determinar si es una organización que se enfrenta y opone al Estado o que participa en la guerra entre el Estado y quien lo está atacando (como fue el caso a las autodefensas). En tal caso, se debe concluir que es una parte del conflicto, con prescindencia de si ha estado relacionada con el mundo de las drogas u otras formas de financiación ilegal. De esta forma se pueden diferenciar las partes en el conflicto de las organizaciones que controlan un territorio con el propósito principal de garantizar sus fuentes de ingreso y su riqueza. Afirmó que tal distinción quedó recogida en el Acto legislativo de 2017 que crea a la JEP.

57. Por otra parte, el ex alto comisionado manifestó que la finalidad de la organización es determinante, pues el criterio de control territorial del grupo o el adjetivo “político” pueden causar confusiones. De esta manera, concluyó que se debe preguntar qué es lo que pretende hacer la organización. Este punto es fundamental porque si la organización tiene una clasificación errónea, fácilmente se crearán efectos perversos para pretender demostrar una lógica política falsa.

58. Señaló igualmente que no se puede tomar toda la estructura de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) y aplicarla a organizaciones criminales, ya que la oficina del comisionado de paz no tiene ni medios ni información para hacer un proceso de esa naturaleza y, por el contrario, se expone a altísimos riesgos de corrupción en la entrega de estos beneficios. Deben ser las autoridades judiciales las que tramiten el sometimiento de estas estructuras de crimen de alto impacto. Por todo lo anterior, considera que la ley de paz total debe ser declarada inexecutable.

59. **Ana María Rodríguez Valencia, directora de la Comisión Colombiana de Juristas**, solicitó a la Corte Constitucional inhibirse de pronunciarse de fondo, o subsidiariamente, que declare la exequibilidad pura y simple de la ley demandada. Desarrolla su argumentación refiriéndose al ámbito de aplicación del DIH y señalar que este marco normativo no hace menciones específicas sobre posibilidades de entablar conversaciones de paz, ni señala con quién se debe o no se debe negociar. Tampoco se incluye dentro de las características que debe tener un grupo para ser considerado parte de un conflicto armado ninguna mención a las actividades económicas, lícitas o ilícitas, que puedan desarrollar estos grupos.

60. Manifestó que es de la propia Constitución de dónde emanan las facultades del poder ejecutivo para desarrollar las medidas relacionadas con la concreción

de la paz en el país. Aclaró que dentro del amplísimo abanico de medidas con las que cuenta, la Corte Constitucional ha señalado que se deben priorizar los instrumentos para resolver por vía pacífica los conflictos. De este modo, al presidente le asiste la competencia de decidir con quién iniciar acercamientos y diálogos de paz y en qué términos, por supuesto, dentro del marco constitucional.

61. Juanita Goebertus Estrada, directora de la división de las Américas de Human Rights Watch, expuso los estándares internacionales relevantes para determinar la constitucionalidad de la Ley 2272 de orden público. Al respecto señaló que si bien no existe un estándar internacional que defina con quién se puede o no se puede negociar, sí existe uno sobre el uso de la fuerza autorizado respecto a partes en el conflicto armado y frente a grupos que no los son. También existe una diferencia en cuanto al deber de investigar, juzgar y sancionar a partes en el conflicto armado en la terminación de las hostilidades, frente a grupos que no son partes de un conflicto armado.

62. Resaltó que lo novedoso de la Ley 2272 es que no solo incluye a partes en el conflicto armado sino a grupos de crimen organizado que históricamente venían siendo tratados en una ley distinta. Reitera que desde el punto de vista internacional existen unos criterios para determinar quiénes hacen parte de un conflicto armado, ya que se desprenden cesiones tan trascendentales como la autorización para el uso de la fuerza. Estos criterios son: nivel de organización (línea de mando oficial, uso de uniformes, bases de operaciones, reglamentos de interno, modos de comunicación) y nivel de hostilidad (nivel, alcance, extensión geográfica de la violencia, cantidad de muertos y heridos, daño causado, armas empleadas).

63. Frente al deber de investigar, juzgar y sancionar la violación de DD.HH., refirió que se sigue por el cuerpo normativo de DD.HH., que establece el deber de los Estados de dotar de un recurso efectivo a quienes sufran una violación de derechos humanos; lo cual se traduce en que se deben iniciar investigaciones serias y ex officio que permitan investigar patrones delictivos. En materia internacional se desprende el deber de hacer comparecer a quienes hayan cometido infracciones al DIH, y en materia de derecho penal internacional se consagra el deber de investigar, sancionar y juzgar crímenes internacionales.

64. Carlos Augusto Chacón, director ejecutivo del Instituto de Ciencias Políticas Hernán Echavarría Olózaga, solicitó a la Corte Constitucional declarar inexecutable la ley demandada con los siguientes argumentos: (i) la ley es ambigua en la caracterización de los sujetos y grupos que pueden participar en negociaciones de paz o acercamientos para el sometimiento a la justicia, pues no establece límites claros que permitan impedir que el Gobierno nacional decida sobre esta condición. En este punto, señala que es necesario diferenciar entre medios y fines políticos. (ii) Los miembros de grupos armados que abandonaron acuerdos previos de paz no deberían tener la oportunidad de negociar nuevos acuerdos. (iii) La Ley 2272, en su artículo 5º, confiere al presidente de la República la facultad de establecer los términos de sometimiento a la justicia. No obstante, este poder debe mantenerse dentro de los límites delineados por la misma ley y no puede exceder la suspensión de órdenes de captura. Si se interpreta de manera errónea, existe la posibilidad de que el presidente utilice esta facultad para condicionar la ejecución de penas y

medidas de aseguramiento, lo cual constituiría una violación al orden jurídico y a la separación de poderes. Y (iv) la facultad del presidente para solicitar la suspensión de órdenes de captura es muy abierta, por lo que debe limitarse a la suspensión y no revocatoria o sustitución de medidas de aseguramiento, concesión de subrogados penales ni otorgamiento de libertades bajo figuras previstas en la ley.

65. Frente a la designación de representantes y como voceros a personas privadas de la libertad, señaló que esta no puede suponer la liberación de condenados y que, si bien el nombramiento es una competencia del presidente, tiene riesgos, ya que nombrar voceros a personas que no sean integrantes o designados directos de los grupos armados puede afectar la legitimidad y representatividad de las negociaciones de paz y los acercamientos para el sometimiento.

66. **Yesid Reyes Alvarado, profesor de la Universidad Externado de Colombia**, inició su intervención refiriéndose a la falta del concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal. Señaló que, no obstante su importancia, su ausencia no vicia el trámite legislativo ya que las normas que reglamentan este concepto especifican que ese organismo solo deberá presentar un concepto previo sobre los proyectos de ley o acto legislativo que cursen en materia penal. Además precisó que es al Consejo al que le compete decidir cuándo este concepto es necesario por tratarse de un asunto penal y en este caso, decidió que no lo era. Adicionalmente, el deber de presentar el concepto se encuentra en una ley ordinaria que no modifica la ley orgánica del reglamento del Congreso.

67. El segundo tema al que se refirió es si el artículo 5° de la Ley 2272 de 2022, que faculta el presidente para suspender órdenes de captura, afecta la separación de poderes. En su opinión, una lectura completa de la norma deja ver que no vulnera este principio ya que el párrafo 2° del artículo 5° dice que, una vez iniciado un proceso de diálogo, una negociación o conversaciones, son las autoridades judiciales que tenga a su cargo las respectivas investigaciones o procesos penales las que suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado contra los voceros o miembros representantes de esas organizaciones y estructuras. La intervención del presidente es apenas marginal al autorizar la figura de los miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML), y designar a los voceros. Además, en la Sentencia C-048 de 2001, la Corte se pronunció sobre una norma prácticamente idéntica, y la declaró constitucional.

68. **Francisco Gutiérrez Sanín, investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia**, se refirió, en primer lugar, a la naturaleza política o no de los grupos de que trata la ley demandada, explicando los ciclos de violencia que se dieron entre los años 1940 y 1960, después la guerra insurgente entre los 1960 y el 2016, y el último ciclo producto de una rápida removilización de los paramilitares y las disidencias de las FARC. Señaló que se debe usar un concepto operacional de lo que es político, ya que no puede restringirse a la consideración de si el grupo pretende tomarse el Estado. De hecho, sugirió que debe superarse la dicotomía entre delincuente político y delincuente común, toda vez que la realidad muestra a grupos de naturaleza híbrida.

69. En segundo lugar, se refirió al margen de maniobra que debe tener el ejecutivo, el que estima que debe ser generoso, por lo cual también propuso superar la dicotomía entre el uso de la fuerza y la negociación, particularmente en un Estado que enfrenta un desafío político.

70. **Rodrigo Uprimny Yepes, presidente de la comisión asesora de política criminal**, aludió a la importancia del concepto previo no vinculante del Consejo Superior de Política Criminal en casos de proyectos de ley y actos legislativo que versen sobre temas de derecho penal porque permite contar con mejores insumos para el debate. Pero que sea deseable, aclaró, no lo convierte en un paso del procedimiento legislativo porque es un concepto establecido en el código penitenciario que no es una ley orgánica; la normatividad establece una obligación del concepto, pero no un paso del procedimiento legislativo; y no hay ningún precedente en el que la Corte Constitucional haya dicho que ese concepto previo es un paso necesario del procedimiento legislativo.

71. Continuó refiriéndose a los temas materiales, para lo que presentó cuatro tesis: (i) la distinción entre motivaciones de codicia o motivaciones de agravios en la guerras sigue teniendo sentido, y a pesar de que en el conflicto armado están profundamente mezcladas, es posible distinguirlas; (ii) el Estado ha tenido diferentes reacciones y categorías jurídicas para enfrentar esta violencia compleja con distintos actores, y no solo dos como lo presenta la ley demandada de forma dicotómica; (iii) los debates de las negociaciones se han hecho en Colombia con el ascenso irresistible de los derechos de las víctimas y del deber del Estado de investigar y sancionar atrocidades. No solo en el plano internacional, sino también a nivel interno con sentencias de la Corte Constitucional. Hay límites constitucionales e internacionales a la posibilidad de otorgar beneficios penales, incluso en negociación política; (iv) la armonización entre los derechos de las víctimas y la posibilidad de realizar negociaciones se ha hecho en Colombia con la incorporación de un particular entendimiento de la noción de justicia transicional, que está en la Sentencia C-370 de 2006 y en el Acto Legislativo 01 de 2002 (marco jurídico para la paz).

72. En este contexto la Ley 2272 sería necesaria para tratar de evitar un nuevo ciclo de violencia en Colombia cuando hay actores armados que subsisten, por lo que tendría sentido intentar desmontar esos grupos por medio de procesos armados de negociación. Pero la ley demandada tiene ausencias y ambigüedades, por lo que la Corte puede jugar un papel central en tratar de darle una orientación más clara y precisa.

3.1. Respuestas a las preguntas de los magistrados

73. **Iván Orozco**. Coincidió en que hay una discusión en términos de qué constituye lo político. Desde la tradición jurídico política colombiana dominante se entiende por actores políticos sólo a aquellos que son contra estatales. En ese sentido es histórica la decisión de la Corte Suprema que frente a la Ley 975 de 2005 dijo que los paramilitares no son delincuentes políticos porque no son contra estatales.

74. La diferencia entre delitos políticos y delitos comunes permite reducir la complejidad de la sociedad para lo que requiere el derecho, en términos de unos

mínimos de transparencia y claridad para definir la “cancha”. Una cosa es el ideario político de quien quiere eliminar el juego y otra cosa es la posición del “falso jugador”, que es quien está de acuerdo con el *statu quo*.

75. **Ana Arjona.** Difiere de que la distinción entre actores políticos y criminales siga siendo útil en la medida en que el DIH reconoce grupos armados según su capacidad de impactar y controlar y según la amenaza que suponen.

76. **Alejandro Valencia Villa.** Coincidió en que lo político es muy precario en la mayoría de los actores armados y solo se ve de manera más clara en el ELN.

77. **María Victoria Llorente.** Señaló que el debate importante es si se va a dar ese tratamiento de excepcionalidad que se ha utilizado en Colombia para cerrar el conflicto histórico, cuyo único grupo remanente es el ELN.

78. **Rodrigo Uprimny.** Sobre la transitoriedad del artículo 66 transitorio de la Constitución señaló que la noción de norma transitoria constitucional no significa que se trate de una norma que esté vigente poco tiempo. Por el contrario, rige hasta que no sea modificada por una norma permanente o hasta que se agote su contenido. A su juicio, en el caso concreto no se ha agotado el contenido del artículo 66 transitorio constitucional porque, infortunadamente, sigue existiendo conflicto armado.

79. Adicionalmente, la noción de justicia transicional que parecen sostener las sentencias de la Corte y el artículo 66 transitorio, implica que ella no es extensiva a la criminalidad organizada. A su juicio el artículo 66 transitorio estipula que no se pueden trasladar todos los instrumentos diseñados para negociar con actores políticos y guerrillas a las conversaciones con otros actores.

80. Ahora bien, en relación con el carácter político o no de los actores del conflicto, señaló que el derecho establece diferenciaciones para tratar mejor esa complejidad, y por tanto el derecho tiene cierta dimensión constitutiva cuando califica a unos actores de delincuentes políticos y a otros de delincuentes ordinarios.

81. En ese sentido, una de las ventajas de la Ley 2272 es que empieza a estructurar un marco jurídico para adelantar negociaciones con organizaciones “puramente criminales”. Pero aún hace falta especificar cuáles son estos actores, cuáles son sus características y qué tipo de acercamiento es posible.

82. De otra parte, el profesor Uprimny señaló que la justicia transicional no es una noción pacífica. Por ejemplo, el secretario de las Naciones Unidas en el 2002 manifestó que aquella no está necesariamente obligado a una transición, sino a violaciones masivas que afectaron a miles de personas que hicieron necesarios instrumentos extraordinarios. Según esto, podría existir una aplicación de algunos instrumentos de justicia transicional para criminalidad organizada. Otra versión más amplia, que concuerda con artículo 66 transitorio constitucional, asocia la justicia transicional con el cierre de un conflicto armado, con lo cual no puede ser extensiva a la criminalidad organizada.

83. **Yesid Reyes.** Defiende las diferencias entre delitos políticos y los ordinarios. En el delito político el Estado finalmente termina por reconocer que hay algo estructural mejorable, lo que abre la posibilidad de la negociación. Esto permite también este tratamiento diferencial de la justicia transicional. A su juicio, sí se puede negociar con ambas clases de delincuentes, pero con perspectivas distintas.

84. Asunto distinto es el de la suspensión de las órdenes de captura que son medidas de carácter operativo que facilitan las negociaciones y avanzar en la búsqueda de una solución del conflicto.

85. **Francisco Gutiérrez Sanín.** Se pregunta quién dice que el Estado Mayor Central no es político, y señala que tanto el ELN como el Estado Mayor tienen prácticas políticas. Incluso, hay estudios que han señalado que es muy difícil determinar si las autodefensas *gaitanistas* son o no políticas. La conclusión es que muchos grupos son híbridos, y esa complejidad debe incorporarse en el análisis.

86. **Juanita Goebertus Estrada.** Desde el punto de vista del derecho internacional no hay un estándar para decir con quién negociar y con quién no, pero sí existe un estándar sobre la obligación de investigar, juzgar y sancionar atrocidades, incluyendo los contextos de justicia transicional.

87. Ese deber, en términos generales, encuentra una forma de acotación bajo el DIH que, a la terminación de las hostilidades, permite otorgar la amnistía más amplia posible, salvo para máximos responsables de crímenes. Eso sin embargo no es así frente al crimen organizado, es decir, no es posible aplicarle mecanismos de justicia transicional que permitan concentrarse a través de la selección y la priorización en los crímenes más graves y en los máximos responsables, e imponer sanciones alternativas, pues estos mecanismos sólo son posibles en contextos de terminación de las hostilidades frente a partes del conflicto armado.

88. **Carlos Augusto Chacón.** El Estado no puede claudicar en sus esfuerzos para garantizar la protección de los colombianos, porque entonces estaríamos legitimando toda acción violenta de grupos que deciden armarse, ejercer violencia para crear nuevas condiciones favorables a un supuesto proyecto político, que no se sabe cuál es. Si se deja abierta la posibilidad de que la violencia puede ser política, se va a generar un incentivo perverso según el cual cualquier grupo en armas puede imponer una visión política ignorando la Constitución.