

Acción de inconstitucionalidad

JORGE ENRIQUE PAVA <titepava@gmail.com>

Mar 15/11/2022 9:56

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

Señores:

HONORABLES MAGISTRADOS

CORTE CONSTITUCIONAL

SALA PLENA

Bogotá D.C.

Adjunto a la presente me permito presentar Acción Pública de Inconstitucionalidad contra los incisos finales del artículo 2, y los artículos 12 y 18 de la Ley 2272 de 2022, por medio de la cual se modifica adiciona y proroga 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

Advierto respetuosamente que esta acción tiene la pretensión especial de SUSPENDER LOS EFECTOS DE LA NORMA CONTENIDA EN LOS INCISOS FINALES DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 2272 DE 2022.

En una reciente aclaración de voto del magistrado José Fernando Reyes Cuartas, se pone de relieve que, en muchos casos, el remedio adoptado por la Sala Plena frente a violaciones flagrantes de la Constitución resulta claramente insuficiente para compensar el grave perjuicio ocasionado por la norma objeto de control al sistema democrático y a los recursos públicos.

La sentencia objeto de la aclaración es la sentencia C-153 de 2022. En ella se encuentra que la norma demandada desconoció, entre otros, el principio de unidad de materia. En su decisión la Corte estimo: “en atención a la intensidad de la violación constatada, para preservar la supremacía de la Constitución era imprescindible adoptar una decisión con efectos retroactivos”. No obstante, como reconoció en su aclaración el magistrado Reyes, esta protección es insuficiente.

“Precisamente en atención a la notoriedad y a la gravedad de esa violación, la Corte decidió dotar la sentencia de efectos retroactivos. Se trata de una decisión acertada que busca reivindicar la supremacía constitucional al dejar

en claro que, tanto la norma objeto de control, como los convenios interadministrativos y los contratos estatales celebrados a su amparo, son y fueron contrarios a la Constitución desde que surgieron. A pesar de ser un remedio necesario, los efectos ex tunc de la sentencia son a todas luces insuficientes para compensar o siquiera contener los efectos deplorables de la norma respecto del principio democrático y del patrimonio público.”

Como bien establece el magistrado Reyes en su salvamento, las violaciones flagrantes a la constitución por vicios procedimentales son alusiones al sistema democrático que cobijan contenidos manifiestamente inconstitucionales con la presunción de constitucionalidad. Un hecho que hace necesario tomar medidas más contundentes, rápidas y efectivas para evitar el menoscabo de la democracia y el estado de derecho.

La Corte Constitucional tiene el deber de salvaguardar la constitución. En desarrollo de dicho deber, el numeral 4 del artículo 239 le da la función de “Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.”. Una interpretación teleológica y sistemática de la norma nos permite entender que la Corte Constitucional debe hacer todo lo que está en sus manos, frente a demandas de inconstitucionalidad, para proteger la carta fundamental. Este fin último debe guiar la interpretación de las funciones y poderes que tiene el tribunal constitucional. Esto debe incluir, el poder, ante violaciones flagrantes de la constitución, de suspender los efectos de una ley.

No debe existir una norma que explícitamente le entregue a la Corte esta facultad. Pues, como se ha reiterado antes, el ejercicio de esta facultad hace parte y es en muchos casos la única forma de cumplir con la función que le otorga el artículo 239 de la Constitución. La Corte debe poder, al igual que muchos otros tribunales, imponer medidas cautelares suspensivas tendientes a la suspensión de la norma analizada cuando así lo estime. Esto es especialmente cierto cuando las normas tienen efectos irreversibles que no pueden subsanarse dándole efectos retroactivos a la sentencia de inconstitucionalidad.

En la aclaración de voto del magistrado Reyes que citamos con anterioridad, el magistrado deja claro que la corte tiene este poder y debe ejercerlo para cumplir con su función. En particular cuando la violación implica efectos irreversibles que no pueden subsanarse en el futuro y que ameritan protecciones más rápidas y efectivas:

“la alegación hecha en su día en el sentido de carecer la Corte de una regla que habilite expresamente la suspensión provisional de los efectos de una ley de la república que se exhiba a prima facie groseramente inconstitucional, pasa por alta una razón más fuerte y es que el artículo 241 de nuestra ley fundamental le adjudica a este tribunal la misión de la “guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”, por lo cual concluyó que no se requiere de una norma que habilite esa suspensión de la vigencia (...) Al final, lo que se quería evitar en la norma que bien pensó el constituyente originario, terminó respetándose, y no apenas por un inocente actuar desalumbrado de quienes discutieron y aprobaron la ley en cita, sino —todo lo contrario—por una evidente, querida, calculada y voluntariamente realizada trasgresión de la Carta. Lo que en el derecho punitivo suele llamarse dolo directo de primer grado.”

En el caso concreto nos encontramos ante una violación flagrante de la constitución que puede tener efectos irreversibles. Los incisos finales del artículo 2 de la ley 2272 de 2022 establecen una norma que viola de forma clara los principios de unidad de materia e identidad flexible. Además, se trata de violaciones que pueden tener como consecuencia efectos irreversibles sobre la seguridad y los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado. Como se dijo antes, la norma contenida en los incisos finales del artículo 2 de la ley, que habilitan la negociación de exmiembros de grupos armados, puede resultar en que se inicien negociaciones con estos grupos y sus víctimas. Por lo que, de ser declarada inexecutable la norma con posterioridad al inicio de las negociaciones, se defraudará la confianza del grupo armado, recrudesciendo la violencia, y se afectarán los derechos de las víctimas. Un efecto que ninguna medida de la Corte podrá revertir meses después de iniciadas las negociaciones.

En síntesis, la Corte Constitucional tiene la facultad de suspender provisionalmente los efectos de una ley de la república que se exhiba a prima facie groseramente inconstitucional, en ejercicio de las funciones que le otorga el artículo 239 de la Constitución Política y del deber primordial que le otorgó el constituyente primario. En este caso, ante una violación flagrante de la constitución que puede tener efectos irreversibles, la corte debe ejercer esta facultad y suspender provisionalmente los efectos de los incisos finales del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022.

Cordialmente,

Jorge Enrique Pava Quiceno

c.c. 10.259.699 de Manizales

Bogotá D.C., noviembre 15 de 2022

Honorables Magistrados

Corte Constitucional

Sala Plena

Ciudad

Asunto: Acción Pública de Inconstitucionalidad contra los incisos finales del artículo 2, y los artículos 12 y 18 de 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

Jorge Enrique Pava Quiceno, identificado como aparece al pie de mi firma, en mi condición de ciudadano y en ejercicio del derecho a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución, por medio del presente escrito elevo demanda de inconstitucionalidad en contra los dos incisos finales del artículo 2, y los artículos 12 y 18 de la Ley 2272 de 2022 por resultar contrarios a los principios de consecutividad edad e identidad flexible en el trámite de formación de la ley contenidos en los artículos 157 y 160 de la Constitución, y contra los incisos finales del artículo. Además de resultar contrarios al eje transversal de la Constitución Política que supone el deber del estado de garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y de derecho internacional humanitario.

1. Normas demandadas

En cumplimiento de lo prescrito por el artículo 2.1 del Decreto 2067 de 1991, a continuación se hará una transcripción de las normas acusadas. Esto es de los artículos 2, 12 y 18 de la Ley 2272 de 2022:

“Artículo 2°. Para los efectos de esta ley se entenderá por seguridad humana y por paz total, lo siguiente: (...)

Se entenderá como parte de una estructura armada organizada de crimen de alto impacto a los exmiembros 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.”

“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 8° y 3° del párrafo del artículo 8° 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 8 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 cobrando con base en las condiciones definidas en sus ordenanzas o acuerdos.”

“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.”

2. Normas constitucionales infringidas.

A continuación, se transcriben las normas constitucionales que se consideran infringidas, marcando en negrilla los apartes especialmente afectados:

- a) “**Artículo 157.** Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:
 1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.

2. Haber sido **aprobado en primer debate** en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el **primer debate** se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.
3. Haber sido **aprobado** en cada Cámara **en segundo debate**.
4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.”

- b) **Artículo 160.** Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días.

Durante el segundo debate cada Cámara **podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones** que juzgue necesarias.

En el informe a la Cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas **que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo.**

Todo Proyecto de Ley o de Acto Legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente.

Inciso adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2003, artículo 8°. Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.

- c) Las normas resultan contrarias al eje transversal de la Constitución Política que supone el deber del estado de garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y de derecho internacional humanitario.

De conformidad con el artículo 241.4 de la Constitución Política, a la Corte Constitucional le corresponde decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que los ciudadanos presenten contra las leyes. Esta competencia, en los términos del citado artículo, comprende un cotejo constitucional formal y material de la norma de rango legal cuestionada. El tribunal es competente para pronunciarse sobre la presente demanda, en la medida en que se encamina a cuestionar la constitucionalidad procedimental y material de una ley de la República, de conformidad con el artículo 241, numeral 4, de la Constitución.

III. RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.

A grandes rasgos, la acción en curso pretende que se declare la inexecutable de los dos incisos finales del artículo 2 y la totalidad de los artículos 12 y 18 de la Ley 2272 de 2022. Lo anterior, toda vez que las normas van en contravía de preceptos constitucionales que cimientan nuestro Estado Social de Derecho, transgrediendo derechos, principios y valores constitucionales, como se profundizará en los cargos puntuales a desarrollar.

1. Asunto preliminar: los deberes del congreso de la república y la importancia del procedimiento legislativo.

Antes de desarrollar los cargos de inconstitucionalidad respecto de las normas demandadas vale la pena fijar unas cuestiones preliminares. El artículo 239 establece que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. El numeral 4 del mismo artículo establece que la Corte tiene la función de “Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.”. A su vez, el numeral 1 de la misma norma establece que es función de la honorable Corte: “Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación”. Lo que queda claro leyendo estas normas, es la preocupación del constituyente por las violaciones procedimentales de la constitución.

La preocupación del constituyente tiene un fundamento claro. Una de las cosas que separa una democracia de un régimen totalitario, un estado de

derecho de un estado autoritario, es el respeto a las reglas democráticas por medio de las cuales se establecen las leyes que todos los ciudadanos debemos seguir. Los vicios en el procedimiento que se debe llevar para promulgar las leyes son, sin duda, atentados contra la esencia democrática del estado, suponen imponer normas exigibles a los ciudadanos por fuera de la democracia y del estado de derecho. Como lo establece la sentencia C-074 de 2021:

“la presunción de constitucionalidad de las leyes no opera de forma automática. Su potencia, existencia y efectos dependen de la fuerza democrática y deliberativa del procedimiento legislativo. La deferencia que el control constitucional debe reflejar respecto de las leyes deriva no sólo del hecho de haber sido aprobadas por el Congreso de la República. Ella tiene, también como causa, el grado de respeto que merece una norma aprobada cumpliendo estándares adecuados de transparencia, representación y deliberación”.

Esto es especialmente grave con las normas que carecen de un control automático de constitucionalidad. Normas que pueden haberse derivado de flagrantes vicios procedimentales pero que le serán impuestas a los ciudadanos. Por unos días o por unos meses, se suspende la democracia y el estado de derecho, y es obligación de los ciudadanos cumplir con reglas que fueron establecidas por fuera de la democracia. Esta es la gravedad de esta clase de violaciones y esta es la preocupación del constituyente con ellas.

1. Primer cargo. Los artículos demandados son contrarios a los principios de consecutividad e identidad flexible.

Para efectos metodológicos se hará una breve alusión a los principios de consecutividad e identidad flexible, para luego pasar a exponer la manera en la que las normas demandadas los desconocen de manera flagrante.

1.1 Principios de consecutividad y de identidad flexible del trámite parlamentario

El artículo 157 de la Constitución define los diferentes pasos que se deben surtir para que un proyecto de ley pueda convertirse en ley de la República. En concreto, la norma contempla la necesidad de que se surtan cuatro debates y votaciones, dos en comisiones y dos plenarios de cada cámara. En

la práctica ello supone que el contenido de una ley haya sido verdaderamente discutido y votado en el órgano que cuenta con la representación democrática para deliberar sobre los asuntos que se convierten en norma legales. Para la Corte, el respeto de estos elementos “se relaciona de manera inescindible con el principio democrático, según el cual la deliberación es el fundamento de la legitimidad del procedimiento legislativo”¹.

En palabras de la Corte Constitucional en sentencia C-1113 de 2003, “las comisiones y las plenarias de una y otra cámara están en la obligación de estudiar, debatir y votar todos los aspectos de un proyecto de ley que hayan sido puestos a su consideración y deben abstenerse de renunciar a ese deber constitucional ni trasladar su competencia a otra célula legislativa para que un asunto sea considerado en un debate posterior”. Este mandato de que todo el contenido sustancial de la ley sea debatido y aprobado es lo que la jurisprudencia ha denominado como principio de consecutividad, haciendo justamente alusión a la necesidad de que haya una secuencia ininterrumpida entre lo que se propone, se debate y decide. Cuando se deja de discutir una proposición o esta se introduce sin que se cumplan esos pasos, se genera un vacío que rompe con la secuencia que deriva en un vicio en la formación de la ley.

Para caracterizar lo anterior, en sentencia C-487 de 2020 la Corte reiteró² la jurisprudencia sobre las reglas que deben cumplirse para que se dé por satisfecha la consecutividad, así:

“(i) Tanto las comisiones como las plenarias **deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos** durante el trámite legislativo, pues el acatamiento de dicha obligación garantiza el cumplimiento de la regla de los cuatro debates consagrada en el artículo 157 C.P.;

(ii) Por lo tanto, ninguna célula legislativa **puede omitir el ejercicio de sus competencias y delegar el estudio y aprobación** de un texto propuesto en su seno a otra instancia del Congreso para que allí se surta el debate sobre ese determinado asunto;

¹ Sentencia C-590 de 2019

² En el mismo sentido ver sentencias C-726 de 2015 y C-084 de 2019

(iii) La totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, **deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbar** al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración. Ello con el fin de cumplir a cabalidad el principio de consecutividad en la formación de las leyes. (negrilla fuera de texto)

Ahora, a partir del artículo 160 constitucional, se entiende que la necesidad de consecutividad no debe llevar a la imposibilidad de que en las respectivas instancias se introduzcan cambios en los textos propuestos. En concreto, dicha norma dice que

“Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.

En el informe a la Cámara plena para segundo debate, **el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas** que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo.” (negrilla fuera de texto)

Así, la consecutividad no debe ser entendida de manera rígida, en la medida en la que ello cortaría el fin que pretende todo parlamento como lo es que a través del debate y la deliberación se configure el texto de las leyes. Es por ello que la exigencia de la consecutividad se encuentra matizada por un segundo límite que la jurisprudencia ha denominado de *identidad flexible*. En este caso, por identidad debe entenderse que las materias que sean introducidas al proyecto guarden una estrecha relación con el proyecto presentado, pero el que sea flexible implica justamente que los miembros de las comisiones y plenarias cuentan con la capacidad de proponer modificaciones, eliminaciones o adiciones de textos a los proyectos sometidos a consideración. Así lo explicó la Corte en sentencia C-273 de 2011:

“El principio de identidad flexible o relativa ‘supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo durante los cuatro debates parlamentarios’, bajo el entendido que las comisiones y las plenarias de las cámaras pueden introducir modificaciones al proyecto (artículo 160, CP), y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra

Cámara se puede superar mediante un trámite especial (conciliación mediante Comisiones de Mediación), que no implica repetir todo el trámite.

En línea con esto, la Sentencia C-084 de 2019 explica que la consecutividad y la identidad se desconocen de manera formal “cuando alguna de las células legislativas omite el debate o la votación de la iniciativa legislativa o se trasladan estas etapas del trámite a un momento posterior” y de manera material “en todos aquellos supuestos en los cuales, pese a que se surte formalmente el debate y la votación del proyecto de ley, las comisiones constitucionales permanentes o las plenarios incumplen realmente su deber de manifestar su voluntad política en el sentido de aprobar o negar una iniciativa”.

Sobre este aspecto, en sentencia C-590 de 2019 la Corte enlisto algunos criterios que ayudan a identificar cuando se está ante una violación de aquellos principios cuando se añaden disposiciones en las diferentes fases del proceso:

Esta Corporación ha definido los criterios materiales para determinar en qué casos se está ante la inclusión de un tema nuevo³: “(i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo **puede versar sobre asuntos debatidos previamente**⁴; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición **esté comprendida dentro de lo previamente debatido**⁵; (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley **en su conjunto**, no de un artículo específico⁶; (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original **para superar una discrepancia** entre las Cámaras en torno a un tema⁷⁸.

³ Corte Constitucional, Sentencias C-332 de 2005, C-194 de 2013 y C-379 de 2016.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2003.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-1092 de 2003

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-920 de 2001.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-198 de 2002.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-080 de 2018.

Incluso, frente a la inclusión de asuntos en último debate en sentencia C-112 de 2019 la Corte apuntó que para que un artículo pueda adicionarse es necesario que “verse como mínimo sobre un tema que se haya desarrollado desde los primeros debates, por lo que no resulta extraño que en el último debate pueda incluirse por una de las plenarias un artículo o apartado nuevo, pero ello debe obedecer a que desde los primeros debates el tema que contiene haya sido propuesto y que guarde relación con el objeto de la disposición que se regula”.

Ahora, una de las fases en las cuales los requisitos de consecutividad e identidad cobran una especial relevancia es en la fase conciliatoria cuando los textos aprobados por Cámara y Senado tienen diferencias. Esta etapa se encuentra definida en el artículo 160 de la Carta en donde se señala que cuando hubiere discrepancias entre lo aprobado por ambas cámaras se integrarán aquellas comisiones accidentales, cuyos miembros “procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría.” Agrega la norma que el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias y si después de la repetición del segundo debate en cada una persiste la diferencia el proyecto se entenderá negado.

Frente las competencias que tienen estas comisiones el artículo 186 del Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992) señala:

“Artículo 186. Comisiones accidentales. Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones accidentales que sean necesarias, **con el fin de superar las discrepancias** que surgieron respecto del articulado de un proyecto.

Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las Cámaras en el término que les fijen sus Presidentes.

Serán consideradas como discrepancias **las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas.**

Dice la Corte en sentencia C-084 de 2019 que “las comisiones de conciliación son un instrumento que garantiza el poder de reforma de las plenarias y el principio de identidad flexible en el proceso de creación de la ley. Este mecanismo no puede ser eludido, toda vez que surgida una

discrepancia entre las cámaras respecto del texto, por virtud del artículo 161 de la CP, aquella solo puede ser resuelta mediante este mecanismo.”

Ahora, frente al alcance que tiene la competencia de estas comisiones, se debe destacar que aquel se refiere justamente a aquellos aspectos que, habiendo sido debatidos en comisiones y plenarias, fueron decididos de forma diferente entre una y otra cámara. En otras palabras, la conciliación no es una sede de discusión de asuntos nuevos que no fueron considerados antes, sino que su alcance material se encuentra estrictamente delimitado por aquellas materias que ya surtieron los cuatro debates reglamentarios.

Esta delimitación fue explicada por la sentencia C-076 de 2018, así:

“Conforme a ello, se infiere que el fin de las comisiones de conciliación es **superar las discrepancias** que se hayan suscitado respecto de un proyecto, para lo cual se ha entendido que el límite material de su competencia se deriva de lo previsto en el artículo 158 de la Constitución, por virtud del cual se exige que **toda iniciativa deberá referirse a una misma temática y que serán “inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”**.

En este sentido, ha reiterado la Corte que dichas comisiones **deben unificar los textos divergentes**, esto es, todos **los artículos que hayan sido aprobados de manera distinta**, en cuya labor no sólo están autorizadas para modificar su contenido, sino incluso para crear textos nuevos si de esta forma logran superar las diferencias, siempre que esa actuación se realice **dentro del ámbito de la misma materia o contenido temático de la iniciativa que se está discutiendo.**”
(negrilla fuera de texto)

En aras de hacer referencia a un caso similar al que ahora ocupa, la sentencia C-590 de 2019 evaluó si la inclusión de un nuevo artículo en el último debate de un proyecto tramitado con mensaje de urgencia incurrió o no en una violación de los principios de consecutividad e identidad flexible. En ese caso la corte, primero, verifica si en cumplimiento del artículo 157 el asunto había sido aprobado en primer debate en las comisiones permanentes, en este caso conjuntas. Verificado que ello no fue así, es decir que el artículo nuevo no provino del debate en comisiones, la Sala Plena pasó a determinar si se trató de una adición inconstitucional realizada por las plenarias.

Para ello dijo que “no basta con advertir que el texto corresponde a un artículo nuevo, introducido por primera vez en las plenarias, sino que además se debe examinar si la materia estaba comprendida dentro de lo previamente debatido, revisando la discusión del proyecto de ley en su conjunto”. Allí la Corte encontró que efectivamente en comisiones conjuntas había sido presentada como proposición la norma ahora acusada, pero al revisar el debate encontró que aquella no solo no había sido debatida ni votada, sino que tampoco fue incluida en el texto que salió de las comisiones. La Corte identificó que ni en las ponencias, ni en los debates, ni en el texto aprobado en primer debate, aparecen referencias al asunto discutido en la sentencia. Recordó en ese caso que la diferencia entre la *identidad flexible* y la *unidad materia*, consiste en que la segunda se refiere a la relación temática que debe existir entre los artículos de un proyecto de ley, mientras que “el mandato de identidad relativa busca que los cambios introducidos en las plenarias de las cámaras guarden relación con los diversos temas o asuntos tratados y aprobados en primer debate”.

Con ello aclaró que “aún en el evento en que se llegara a la conclusión de que el artículo guarda unidad de materia con la Ley 1922 de 2018 –tema que no está en discusión en este debate, pues no fue el cargo formulado–, no sería suficiente para establecer que se cumple el requisito de identidad flexible, que exige que las adiciones que surjan en las plenarias se refieran a asuntos específicos que hayan sido discutidos en el primer debate.”

Con estas herramientas, concluyó que la norma era inexecutable por violación de los artículos 157 y 160 de la Constitución debido a que: “(i) la proposición que sobre dicha disposición se presentó en el primer debate del proyecto, realizado en sesión conjunta de las comisiones primeras, no fue sometida a debate ni a votación, con lo cual se eludió el debate de la misma; (ii) el tema del artículo es un asunto específico, autónomo y separable de los abordados en primer debate; por consiguiente, (iii) tanto el artículo como el tema o asunto fueron introducidos por primera vez en las ponencias para el segundo debate en las Plenarias de las cámaras.”

En síntesis, de lo dicho en este numeral, del artículo 157 de la Carta se deriva el principio de consecutividad, en virtud del cual el contenido de un proyecto de ley para que se convierta en tal debe ser discutido y votado en cuatro debates surtidos, dos en comisiones y dos en plenarias, salvo en los casos de urgencia donde los debates en comisiones pueden llevarse a cabo

de manera conjunta reduciendo el trámite a tres debates. En virtud del artículo 160 la identidad temática del proyecto debe entenderse de manera flexible, en el sentido en el que las plenarias pueden introducir modificaciones, adiciones y supresiones cuando lo juzgue necesario. No obstante, tratándose de adiciones de los plenos, para que se mantenga la consecutividad estas deben versar sobre temas que hayan sido al menos discutidos en comisiones para que aquellas no sean tenidas como inconstitucionales. Por su parte, las comisiones de conciliación tienen competencia para resolver las discrepancias entre los textos aprobados luego de los debates y las votaciones de las cámaras.

1.2 Violación de los principios de consecutividad e identidad flexible. Las temáticas de las normas demandadas no fueron discutidas y votadas en cuatro debates, sino que fueron introducidas de manera súbita e inconexa en el debate del pleno de la Cámara de Representantes y sin que hubieren sido abordadas en las comisiones conjuntas.

Para efectos metodológicos se presentará la violación alegada haciendo un recuento temporal desde la conciliación hacia atrás con la finalidad de mostrar que las disposiciones demandadas fueron incluidas de manera súbita en las plenarias, sin que hubieren sido debatidas ni votadas en comisiones (consecutividad) y sin que su contenido tenga relación con los aspectos que fueron tratados previamente (identidad flexible). El análisis de cada artículo se ira haciendo de forma diferenciada en cada fase en aras de que la Corte pueda evaluar cada violación por separado ya que se trata de artículos diferentes. Se aclara que la reconstrucción del trámite legislativo se realiza con la información que a la fecha se encuentra publicada a partir de las siguientes fuentes:

- Secretaría de la Cámara de Representantes:
<https://www.camara.gov.co/politica-de-paz-de-estado>
- Secretaría del Senado de la República:
<http://www.secretariasenado.gov.co/leyes-de-la-republica>
- Congreso Visible:
<https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/ppor->

[medio-del-cual-se-modifica-adiciona-y-prorroga-la-ley-418-de-1997-se-define-la-politica-de-paz-de-estado-y-se-dictan-otras-disposiciones-paz-total/12652/](#)

Ello sin perjuicio de que la honorable Corte encuentre necesario acceder a otras gacetas, para lo cual podrá requerir al Congreso para que remita la carpeta completa de la Ley 2272 de 2022. En consecuencia, cuando se haga relación a cada fase del proceso en concreto se estará haciendo alusión a las siguientes gacetas:

Proyecto de ley radicado: Gaceta 1186/22

Ponencia primer y tercer debate en comisiones conjuntas: Gacetas 1186/22

Aprobado Primer y Tercer Debate: Gaceta: 1261/22

Ponencia debate plenaria de Cámara: Gaceta: 1264 de 2022

Ponencia debate plenaria de Senado: Gaceta: 1261/22

Aprobado debate plenaria de Senado: Gaceta: 1360/22

Aprobado debate plenaria de Cámara: Gaceta: 1360/22

Informe de conciliación: Gaceta: 1360/22

De esta manera, cuando en el análisis se haga alusión a la fase parlamentaria respectiva se deberá entender que se hace alusión directa a la gaceta señalada en cada caso, las cuales se pueden consultar en los sitios oficiales.

1.2.1 Artículo 2, incisos finales. Exmiembros de grupos armados como parte de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto e instancia de Alto nivel de calificación

Texto conciliado. En el informe de conciliación se destaca que los dos incisos finales de la norma responden al texto aprobado en Cámara⁹. Esta disposición utiliza la categoría de *estructura armada organizada de crimen de alto impacto* (en adelante EAOCAI), con la cual el mismo artículo más arriba habilita adelantar procesos de negociación. No obstante, señala que se entenderán como parte de estas estructuras “los exmiembros de grupos armados al margen de la ley, desmovilizados mediante acuerdos pactados con el Estado Colombiano, que contribuyan con su desmantelamiento”. En otras palabras, habilita que personas que hayan participado en procesos de

⁹ Gaceta 1360 de 2022, pg. 1

negociación anteriores ingresen en esa categoría y, por tanto, puedan nuevamente entrar en negociaciones con el Estado.

Sumado a ello, el artículo ordena la creación de una instancia de Alto Nivel para el estudio, caracterización y calificación de las EAOCAI que puedan recibir los beneficios que otorga la ley. Esta instancia, dice la norma, debe ser coordinada por el Ministerio de Defensa y contará con la participación de la Dirección Nacional de Inteligencia y del Alto Comisionado para la Paz.

Plenaria Cámara. En el informe de ponencia para segundo debate se aprecia que el texto se contempla la existencia de la categoría de EAOCAI y se enuncian algunas de sus características¹⁰. Así mismo se propone que el presidente reglamente lo relacionado con las condiciones de sometimiento de estos grupos. No obstante, nada se dice acerca de la posibilidad de que ex miembros de otros grupos armados puedan tenerse como parte de tales estructuras ni tampoco sobre la posibilidad de que aquellos puedan iniciar nuevas negociaciones. En ese sentido, no existe antecedente en la ponencia ni en el pliego de modificaciones presentado con ella sobre esa posibilidad.

Así, teniendo en cuenta que el informe de conciliación indica que la figura de la negociación con quienes ya se hubieran desmovilizado en proceso anteriores aparece en el texto aprobado por la plenaria de la Cámara, se entiende que su adición se dio en algún momento del debate en esa fase a través de alguna proposición¹¹. Esto implica que para que se cumpla la identidad flexible es necesario identificar un antecedente del debate en las comisiones conjuntas.

Plenaria Senado. Al igual que en el informe para segundo debate en la Cámara, en el texto de la ponencia para debate en plenaria del Senado se encuentra la categoría de EAOCAI y se enuncian algunas de sus características¹². Así mismo se propone que el presidente reglamente lo relacionado con las condiciones de sometimiento de estos grupos. Al igual que en la otra cámara, en esta ponencia tampoco se dice nada acerca de la posibilidad de que ex miembros de grupos armados puedan tenerse como

¹⁰ Gaceta 1264 de 2022, pg. 30

¹¹ Al momento de la presente demanda no se encuentran publicadas las actas de los debates.

¹² Gaceta: 1261 de 2022 pg. 28

parte de tales estructuras ni tampoco que con aquellos puedan iniciar nuevas negociaciones.

Comisiones conjuntas. El texto aprobado en comisiones conjuntas incluye en el artículo 2, literal c, los dos tipos de procesos que se pueden llevar a cabo en virtud de la nueva ley¹³. Allí, el numeral *II incluye* los acercamientos y conversaciones con grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto.

Así mismo, faculta al presidente de la República para reglamentar la materia. A pesar de ello, nada se dice acerca de la posibilidad de que exmiembros de grupos armados con los cuales se hayan celebrado procesos pueda ahora entenderse como parte de estas EAOCAL. En otras palabras, la inclusión de esta posibilidad no proviene del texto aprobado en las sesiones conjuntas.

De hecho, llama la atención que un grupo de senadores dejaron plasmada una constancia con respecto a que el contenido del artículo 2 aprobado en comisiones conjuntas no había sido debatido¹⁴. Esto es un elemento relevante que da indicios acerca de que no existe antecedente de debate y de votación frente a la inclusión de desmovilizados de procesos anteriores en estas estructuras.

En cuanto al informe de ponencia que precedió dicha aprobación, se aprecia que aquel propone una modificación con respecto al proyecto inicialmente radicado que consiste en incluir un artículo nuevo que es el que se convierte en el artículo 2 del proyecto de ley, en donde en el literal c se mencionan los dos tipos de negociaciones que se pueden sostener, donde se incluyen los adelantados con EAOCAL y se incluye la definición de aquellas que luego fue aprobada en las sesiones conjuntas¹⁵. Es decir, el informe de ponencia sí incluyó un nuevo artículo que habló de las negociaciones con EAOCAL y de la posibilidad de que el presidente regulará la materia. A pesar de ello, nada dice ese nuevo artículo 2 sobre la posibilidad de que exmiembros de grupos armados con los que se realizaron procesos anteriores ahora se tengan como

¹³ Gaceta 1261 de 2022, pg. 33

¹⁴ Gaceta: 1261 de 2022, pg. 32

¹⁵ Gaceta 1186 de 2022, pg. 23

parte de estas EAOCAI y, por tanto, ser beneficiarios de nuevas negociaciones.

Lo que demuestra lo anterior es que la inclusión de esa posibilidad no provino ni de lo aprobado en sesiones conjuntas ni tampoco de lo propuesto en la ponencia para aquellas.

Proyecto de ley radicado. El informe de ponencia para las comisiones conjuntas incluye el texto del proyecto original¹⁶, el cual ni siquiera traía la categoría de EAOCAI y mucho menos la posibilidad de que exmiembros de otros grupos con los que se negoció fueran beneficiarios de las nuevas negociaciones.

Conclusión: Como se destaca del recuento, es claro que el texto que permite entender a los exmiembros de grupos armados como parte de la categoría *Estructura Armada Organizada de Crimen de Alto Impacto* con la cual se podrán adelantar negociaciones y la creación de la instancia de Alto nivel de calificación de aquellas, son temas independientes que surgieron de repente en el debate surtido en la plenaria de la Cámara de Representantes sin que hubiere algún antecedente de discusión ni aprobación en las comisiones conjuntas. Sin perjuicio de que en los debates sí se haya hablado de las EAOCAI, lo cierto es que la habilitación de que exmiembros de grupos armados que hayan incumplido procesos de paz anteriores puedan ser considerados como sujetos de negociación nuevamente abre una posibilidad completamente nueva a lo debatido en comisiones y, de hecho, constituye un aspecto político de alta sensibilidad. Ello implica que se trata de un asunto que no fue abordado en los cuatro debates constitucionales obligatorios, o tres en este caso, lo cual conlleva a que se violaron los principios de consecutividad e identidad flexible.

1.2.2 Artículo 12. Cumplimiento de la Sentencia C-101 de 2022.

Conciliación. En el informe de conciliación se destaca que los dos incisos finales de la norma responden al texto aprobado en Cámara¹⁷. Según se lee, el artículo se refiere a la manera en la que se debe dar cumplimiento a la

¹⁶ Gaceta 1186 de 2022, pg. 23

¹⁷ Gaceta 1360 de 2022, pg. 4 y 5

sentencia C-101 de 2022 proferida por la Corte Constitucional que declaró inexecutable los incisos 2° del artículo 8° y 3° del párrafo del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010. Al acudir a esas disposiciones, se aprecia que la primera se refiere a la posibilidad de que los departamentos y municipios pudieran imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad. Por su parte, la segunda, hablaba del no sometimiento de dichos aportes a la vigencia de la prórroga establecida mediante la ley y de su carácter permanente.

Con ese antecedente, el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 establece que, en cumplimiento de esa declaratoria de inexecutable, los entes territoriales que a la fecha de entrada en vigencia de la ley estén recaudando aportes voluntarios a los fondos-cuenta territoriales podrán continuar cobrándolo con base en las condiciones definidas en sus ordenanzas o acuerdos. En otras palabras, se trata de prolongar la facultad de cobrar un tributo por parte de los entes territoriales, supuestamente dando cumplimiento a lo ordenado por la sentencia C-101 de 2022.

Plenaria Cámara. Como se señaló, en el informe de conciliación se lee que el texto finalmente aprobado fue el aprobado en la plenaria de la Cámara. Ahora, al verificar el contenido de la ponencia y de las proposiciones¹⁸ Para ese debate, se aprecia que el artículo 12 propuesto se refiere a unos aportes a fondos cuenta territoriales y a la posibilidad de que los entes territoriales puedan aportar recursos propios, imponer contribuciones o recibir donaciones de particulares destinadas a la seguridad y la convivencia ciudadana. Ello, dice la norma, podrá ser adoptado por las asambleas o los concejos. La norma señala el hecho generador y delega en las ordenanzas el resto de elementos. También se habla de una sobretasa al impuesto predial y de sus elementos. Finalmente, se asignan funciones a unos comités territoriales de orden público en asuntos de convivencia y orden público.

Como se aprecia, el texto propuesto para el debate nada tiene que ver con el cumplimiento de un fallo de la Corte Constitucional. Si bien la norma y la sentencia sí aluden al artículo 8 de la Ley 1421 de 2010, lo cierto es que la ponencia para segundo debate ninguna referencia hace a dicha providencia, con el problema adicional de lo altamente problemático que resulta que una norma legal ordene expresamente el cumplimiento de una sentencia de constitucionalidad. Así las cosas, es claro que la referencia a la sentencia y

¹⁸ Gaceta 1264 de 2022, pg. 33

el mandato y la prolongación de los entes territoriales de cobrar los aportes del artículo 8 surgieron de manera súbita en el debate en plenaria de la Cámara sin que fueran objeto de la ponencia. Habrá que remitirse entonces a lo debatido y votado en sesiones conjuntas de comisión para determinar si con la adición de la plenaria se vulnera la consecutividad.

Plenaria Senado. Según se aprecia en el informe de conciliación, el artículo 12 fue eliminado en esta instancia¹⁹. Por su parte, al referirse a la ponencia que fue presentada para debate en plenaria, se aprecia que aquel igualmente proponía una modificación del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010, en los mismos términos en los que fue propuesto para debate en plenaria de Cámara²⁰. No obstante, porque finalmente fue eliminado y porque el texto que contiene la referencia a la sentencia C-101 de 2022 fue el aprobado en Plenaria de Cámara, se concluye que el artículo 12 que ahora se demanda no provino del debate y votación suscitados en la plenaria del Senado.

Comisiones conjuntas. En el debate de comisiones conjuntas se aprobó un artículo 12 que modifica el 8 de la Ley 1421 de 2010 en lo referente a los aportes a los fondos cuenta territoriales²¹ el cual corresponde con el que fue presentado en la ponencia para los debates en las plenarias. Esta redacción a su vez tiene origen en la ponencia para debate en comisiones conjuntas en donde se propuso eliminar el artículo 12 original del proyecto de ley en el cual se modifica el artículo 8 de la ley 1421 de 2010 en el sentido de crear un fondo de inversión para la paz²².

De esto se deriva que la prolongación de la facultad de cobrar un tributo por parte de los entes territoriales en cumplimiento de la sentencia C-101 de 2022, que fue introducida en el debate de la plenaria ante la Cámara, no provino de lo propuesto ni lo votado en las comisiones conjuntas.

Proyecto de ley. Como se señaló, el proyecto de ley proponía modificar el artículo 8 referido, pero en el sentido de crear un fondo de inversión para la paz. Es decir, el origen de lo finalmente convertido en ley de la República tampoco proviene de aquí.

¹⁹ Gaceta 1360 de 2022, p. 4 y 5

²⁰ Gaceta 1261 de 2022, p. 31

²¹ Gaceta 1261 de 2022, p. 36

²² Gaceta 1186 de 2022, p. 28

Conclusión: del recuento que se acaba de realizar, se aprecia que la prolongación de la facultad de recaudar un tributo como supuesto cumplimiento de la sentencia C-101 de 2022 fue un tema que surgió de forma absolutamente novedosa en el debate en plenaria de Cámara. Como se mostró, ello ocurrió sin que en la fase anterior de comisiones conjuntas se hubiera hecho siquiera alusión a dicha prolongación y mucho menos que ello provenga del cumplimiento de una sentencia de constitucionalidad. De esta manera, ese resultado no fue objeto de cuatro debates en el trámite parlamentario (consecutividad), sino que fue introducido de manera inconexa por el pleno de la Cámara excediendo la identidad flexible que opera en esa fase.

1.2.3 Artículo 18. Paz con la naturaleza.

Conciliación. En el informe de conciliación se destaca que el ahora artículo 18 responde al texto aprobado en Cámara²³. En concreto, el artículo dispone que la paz total como política de Estado comprende la idea de “paz con la naturaleza”. En ese marco, establece que los acuerdos de paz o de sometimiento podrán contener una forma de reparación que la norma define como “reconciliación con la naturaleza”.

Plenaria Cámara. Al verificar el contenido del informe de ponencia en Cámara, se identifica fácilmente que ni en los motivos ni en el texto normativo se hace referencia alguna a la inclusión de un artículo que incluya la nueva forma de reparación²⁴. Así, en el texto sí aparece lo decidido por la Cámara, pero no en el texto propuesto lo que se deriva es que la figura surgió dentro del debate en esa plenaria. Por ello la consecutividad y la identidad flexible deberán revisar si existe antecedente de esa discusión en sede de comisiones conjuntas.

Plenaria Senado. Como fue mencionado, el informe de conciliación señala que la reconciliación con la naturaleza como forma de reparación proviene del texto aprobado en la plenaria de la Cámara y que efectivamente nada se dice al respecto en el texto aprobado por Senado²⁵. Sumado a ello, al

²³ Gaceta del Congreso 1360 de 2022, p. 5

²⁴ Gaceta del Congreso 1264 de 2022, p. 34

²⁵ Gaceta del Congreso 1360 de 2022, p. 5

verificar el informe de ponencia para debate en plenaria, se aprecia igualmente que no fue incluida ninguna referencia a esa figura²⁶.

Comisiones conjuntas. Al revisar el texto aprobado en las comisiones conjuntas, con la finalidad de identificar algún antecedente que justifica la aprobación de la reconciliación con la naturaleza en la plenaria de la Cámara, se destaca que nada se incluye en el articulado sobre la creación de esta forma de reparación²⁷. De la misma manera, en el informe de ponencia para estos debates tampoco se incluyó alguna referencia a la figura²⁸. Ello supone que el tema que implica esta nueva forma de reparación no fue objeto de discusión en esta fase parlamentaria, con lo cual queda cuestionada la posibilidad de que fuera incluida en las plenarios.

Proyecto de ley. Según se desprende del proyecto originalmente radicado, ningún artículo hizo referencia a esta posibilidad de reparación, ni tampoco se la mencionó en la respectiva exposición de motivos.

Conclusión: del recuento que acaba de hacerse puede apreciarse que la creación de una forma nueva de reparación denominada “reconciliación con la naturaleza” consistió en un tema que fue incluido de manera completamente novedosa en el debate surtido en la plenaria de la Cámara de Representantes. Esto se desprende de que en las fases anteriores surtidas en comisión esto no fue un tema que se hubiera ni propuesto, ni discutido, ni votado. En otras palabras, la reparación mediante la reconciliación con la naturaleza es un asunto que no surtió los 4 debates requeridos por el artículo 157 constitucional y tampoco fue incluido en el ámbito flexible que tienen las plenarios, pues no tiene ninguna referencia a fases anteriores. Con ello el procedimiento parlamentario de este asunto resulta contrario a la Constitución.

2. Segundo cargo. Los incisos finales del artículo 2 desconocen el eje estructural de la Constitución de garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y de derecho internacional humanitario consagrado entre otros en el .

²⁶ Gaceta del Congreso 1261 de 2022, p. 32

²⁷ Gaceta del Congreso 1261 de 2022, p. 27

²⁸ Gaceta del Congreso 1186 de 2022, p. 30

La Corte Constitucional en sentencia C-674 de 2017 analizó la exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2017 “por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones.” En concreto, revisó si el sistema de verdad, justicia, reparación y no repetición que la norma creaba reemplazaron algún eje definitorio de la Carta. Para eso, la Corte determinó que un eje definitorio de la Constitución es “el deber de garantizar los derechos de las víctimas de tales violaciones [graves violaciones a los derechos humanos y derecho internacional humanitario] a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición”.

Este eje ya había sido reconocido en la Sentencia C-579 de 2013 cuando la Corte declaró la constitucionalidad del denominado Marco Jurídico para la Paz, donde fijó los mínimos irreductibles de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones de los derechos humanos (DDHH) y de DIH, lo cual incluye, entre otras, “que cualquier tratamiento especial debe estar supeditado a que los destinatarios del mismo hagan una contribución real, efectiva y proporcional a la consecución de la verdad y de una paz estable y duradera, a la reparación de las víctimas, a la liberación de los secuestrados, a la dejación de las armas, y al reconocimiento de la responsabilidad”.

Ahora, en esas mismas sentencias reconoció que, como los demás derechos, los de las víctimas también pueden ser objeto de limitaciones cuando con ello se busca alcanzar en justa proporción otro interés jurídicamente importante. Así, dijo que tal restricción puede ocurrir, pero tan sólo en tanto esto sea indispensable para la consecución de una paz estable y duradera, y en tanto lo anterior no anule la base y el sustrato mismo del reconocimiento de sus derechos”.

Este debate ocupaba especial relevancia en lo referente a la entrega de beneficios a miembros de los grupos armados que participaran en las negociaciones de paz. En efecto, el otorgamiento de aquellos implica un sacrificio en términos del derecho a la justicia que solo podría ser respetuoso del deber del Estado de proteger los derechos de las víctimas si se imponían condiciones que maximizaran los demás derechos a la verdad, la reparación y la no repetición. De esta forma, para la Corte la manera de asegurar que cualquier limitación de derechos fuera razonable y proporcional era que las reformas constitucionales que así lo hicieran establecieran regímenes de

condicionalidades estrictos que aseguran que la búsqueda de la paz y la consecuente rebaja en la justicia no afectará el núcleo esencial de los demás derechos de las víctimas. En concreto, en el 2019 dijo:

“Adicionalmente, este modelo se encuentra blindado y protegido por un sistema de condicionalidades, de suerte que las concesiones que el Estado hace en el componente de justicia, flexibilizando su deber de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las violaciones de derechos humanos y de las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, tiene como contrapartida unas ganancias proporcionales y efectivas en los demás componentes del sistema transicional, esto es, en la consecución y difusión de la verdad, en la reparación a las víctimas, y en el diseño e implementación de garantías de no repetición.

En otras palabras, las limitaciones que se aplican a los derechos de las víctimas tiene así mismo limitaciones que han sido entendidas por la jurisprudencia como condicionalidades a los tratamientos y beneficios que reciben quienes se desmovilizan. Esto no puede ser entendido de otro modo.

En esa misma línea, en la sentencia de 2019 la Corte reconoció que el sistema creado no sustituye el eje fundamental enunciado dado que contenía un sistema de condicionalidades que aseguraba que el acceso al régimen especial de justicia estaba sujeto al cumplimiento de las obligaciones inherentes a los instrumentos de verdad, reparación y no repetición, previa verificación y calificación de la JEP. La Corte encontró que cada uno de los tratamientos especiales estaba sujeto a la verificación de, entre otras, las condicionalidades de: i) La dejación de armas; ii) contribuir activamente a garantizar el éxito del proceso de reincorporación a la vida civil de forma integral; iii) aportar verdad plena; iv) la obligación de garantizar la no repetición y abstenerse de cometer nuevos delitos, o delitos de ejecución permanente, en particular, las conductas asociadas con cualquier eslabón de la cadena de producción de los cultivos de uso ilícito; v) la obligación de contribuir a la reparación de las víctimas.

Dentro de las características que le valió ese reconocimiento se encuentran dos que son relevantes para este caso. La primera, que “la condicionalidad se extiende tanto al acceso como al mantenimiento de todos los elementos del régimen penal especial, de modo que las contribuciones a la verdad, a la reparación y a la no repetición son condición no solo para obtener el tratamiento sancionatorio especial, sino también para conservarlo, y de

modo que el incumplimiento de las condiciones no solo impide acceder a este régimen, sino que también puede implicar su pérdida”. Y la segunda, que los beneficios están sujetos a la verificación definitiva de todas las obligaciones derivadas del sistema transicional.

A partir de lo anterior, es claro que el Acto Legislativo 01 de 2017 y las sentencias y C-674 de 2017 reconocen un eje definitorio de la Constitución que, en consecuencia, es parámetro de constitucionalidad, que consiste en el deber del Estado de proteger los derechos de las víctimas de violaciones a DDHH y DIH, lo cual solo se garantiza si las limitaciones en términos de justicia que implica el reconocimiento de beneficios penales a miembros de grupos armados, se compensa con incrementos en la protección de los derechos a la verdad, la reparación y la no repetición. El acto legislativo superó ese examen porque incluyó un régimen de condicionalidades estricto a la entrega de cualquier beneficio que incluyó, entre otras, abstenerse de cometer nuevos delitos, contribuir a la reparación y entregar las armas.

2.1 Los dos últimos incisos del artículo 2 desconocen el eje definitorio de la constitución del deber del Estado de proteger los derechos de las víctimas y el acto legislativo 01 de 2017, al permitir que quienes violaron el régimen de condicionalidades vuelvan a ser sujetos de negociación

Del numeral anterior se extrae que la expedición de una norma legal que convalida o subsane el rompimiento del régimen de condicionalidades establecido por el acto legislativo 01 de 2017 debe ser declarada inconstitucional, como pasa a explicarse.

La norma que se demanda define la categoría de “estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto” y señala que con estas se podrán adelantar negociaciones encaminadas a su desmantelamiento. A su turno, el último inciso permite que exmiembros de grupos armados puedan entenderse como parte de estas estructuras, con lo cual se habilita que personas que hayan sido parte de estas organizaciones en el pasado y hayan incumplido el régimen de condicionalidades impuesto por el acto legislativo 01 de 2017, ahora puedan volver a ser parte en una negociación.

La primera manera en la cual esto viola el deber del Estado de proteger los derechos de las víctimas es que subsane o convalide por vía legal que sujetos

que rompieron el régimen de condicionalidades, y que por ello debían quedar expulsados de cualquier posibilidad de recibir beneficios, ahora puedan nuevamente presentarse a negociaciones que pueden derivar en nuevos beneficios. Esta subsanación es inconstitucional porque desconoce que la negociación con grupos armados y la entrega de beneficios solo fue declarada exequible porque exigía el cumplimiento de tales condiciones. Lo que hace el inciso que se demanda del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022 es perdonar ese incumplimiento a ex miembros de grupos armados que retornaron a la vida delictiva y a través de una norma legal reabrir la puerta que ya había sido cerrada por la reforma constitucional y la Corte.

Ese desconocimiento es además violatorio del eje definitorio ya mencionado porque la norma que habilita el ingreso a esos nuevos procesos no contiene un régimen de condicionalidades estricto como sí lo hacía el acto legislativo 01 de 2017. De esta manera, el sacrificio en términos de justicia en este caso no se ve compensado con un incremento en la satisfacción de otros derechos de las víctimas. Esta ausencia de condicionamientos estrictos desconoce el estándar que quedó fijado en términos de protección de derechos de aquellas con la reforma constitucional de 2017 y con la sentencia que la declaró exequible. Según este estándar, el deber del Estado de proteger los derechos de las víctimas de violaciones a DDHH y DIH sólo se cumple si el sacrificio en el derecho a la justicia se compensa con la maximización de la verdad, la reparación y la no repetición, y ello solo se logra con condicionamientos fuertes a la entrega de beneficios. Ante la ausencia de tales se incumple con el estándar y se viola la Constitución.

Por último, es necesario reconocer que la vigencia de los incisos finales del artículo 2, al habilitar la negociación de exmiembros de grupos armados, puede generar que durante el tiempo de estudio de la presente demanda, de ser el caso, se pudieran efectivamente iniciar tales negociaciones. Esto implica un altísimo riesgo de que, de ser declarada inexecutable la norma, se defraudará la confianza, no solo de quienes se acercaran a esos procesos, sino de sus víctimas. Por este motivo, se solicitará que, de ser admitida la demanda, se declare la suspensión de la aplicación de tales incisos en el sentido de impedir que se inicien procesos de negociación con exmiembros de grupos armados como parte de estructuras organizadas de crimen de alto impacto.

3. Sobre la posibilidad de suspender los efectos de la norma contenida en los incisos finales del artículo 2 de la ley 2272 de 2022.

En una reciente aclaración de voto del magistrado José Fernando Reyes Cuartas, se pone de relieve que, en muchos casos, el remedio adoptado por la Sala Plena frente a violaciones flagrantes de la Constitución resulta claramente insuficiente para compensar el grave perjuicio ocasionado por la norma objeto de control al sistema democrático y a los recursos públicos.

La sentencia objeto de la aclaración es la sentencia C-153 de 2022. En ella se encuentra que la norma demandada desconoció, entre otros, el principio de unidad de materia. En su decisión la Corte estimó: “en atención a la intensidad de la violación constatada, para preservar la supremacía de la Constitución era imprescindible adoptar una decisión con efectos retroactivos”. No obstante, como reconoció en su aclaración el magistrado Reyes, esta protección es insuficiente.

“Precisamente en atención a la notoriedad y a la gravedad de esa violación, la Corte decidió dotar la sentencia de efectos retroactivos. Se trata de una decisión acertada que busca reivindicar la supremacía constitucional al dejar en claro que, tanto la norma objeto de control, como los convenios interadministrativos y los contratos estatales celebrados a su amparo, son y fueron contrarios a la Constitución desde que surgieron. A pesar de ser un remedio necesario, los efectos *ex tunc* de la sentencia son a todas luces insuficientes para compensar o siquiera contener los efectos deplorables de la norma respecto del principio democrático y del patrimonio público.”

Como bien establece el magistrado Reyes en su salvamento, las violaciones flagrantes a la constitución por vicios procedimentales son alusiones al sistema democrático que cobijan contenidos manifiestamente inconstitucionales con la presunción de constitucionalidad. Un hecho que hace necesario tomar medidas más contundentes, rápidas y efectivas para evitar el menoscabo de la democracia y el estado de derecho.

La Corte Constitucional tiene el deber de salvaguardar la constitución. En desarrollo de dicho deber, el numeral 4 del artículo 239 le da la función de “Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.”. Una

interpretación teleológica y sistemática de la norma nos permite entender que la Corte Constitucional debe hacer todo lo que está en sus manos, frente a demandas de inconstitucionalidad, para proteger la carta fundamental. Este fin último debe guiar la interpretación de las funciones y poderes que tiene el tribunal constitucional. Esto debe incluir, el poder, ante violaciones flagrantes de la constitución, de suspender los efectos de una ley.

No debe existir una norma que explícitamente le entregue a la Corte esta facultad. Pues, como se ha reiterado antes, el ejercicio de esta facultad hace parte y es en muchos casos la única forma de cumplir con la función que le otorga el artículo 239 de la Constitución. La Corte debe poder, al igual que muchos otros tribunales, imponer medidas cautelares suspensivas tendientes a la suspensión de la norma analizada cuando así lo estime. Esto es especialmente cierto cuando las normas tienen efectos irreversibles que no pueden subsanarse dándole efectos retroactivos a la sentencia de inconstitucionalidad.

En la aclaración de voto del magistrado Reyes que citamos con anterioridad, el magistrado deja claro que la corte tiene este poder y debe ejercerlo para cumplir con su función. En particular cuando la violación implica efectos irreversibles que no pueden subsanarse en el futuro y que ameritan protecciones más rápidas y efectivas:

“la alegación hecha en su día en el sentido de carecer la Corte de una regla que habilite expresamente la suspensión provisional de los efectos de una ley de la república que se exhiba a *prima facie* groseramente inconstitucional, pasa por alta una razón más fuerte y es que el artículo 241 de nuestra ley fundamental le adjudica a este tribunal la misión de la “guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”, por lo cual concluyó que no se requiere de una norma que habilite esa suspensión de la vigencia (...) Al final, lo que se quería evitar en la norma que bien pensó el constituyente originario, terminó respetándose, y no apenas por un inocente actuar desalumbrado de quienes discutieron y aprobaron la ley en cita, sino –todo lo contrario—por una evidente, querida, calculada y voluntariamente realizada trasgresión de la Carta. Lo que en el derecho punitivo suele llamarse dolo directo de primer grado.”

En el caso concreto nos encontramos ante una violación flagrante de la constitución que puede tener efectos irreversibles. Los incisos finales del

artículo 2 de la ley 2272 de 2022 establecen una norma que viola de forma clara los principios de unidad de materia e identidad flexible. Además, se trata de violaciones que pueden tener como consecuencia efectos irreversibles sobre la seguridad y los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado. Como se dijo antes, la norma contenida en los incisos finales del artículo 2 de la ley, que habilitan la negociación de exmiembros de grupos armados, puede resultar en que se inicien negociaciones con estos grupos y sus víctimas. Por lo que, de ser declarada inexecutable la norma con posterioridad al inicio de las negociaciones, se defraudará la confianza del grupo armado, recrudeciendo la violencia, y se afectarán los derechos de las víctimas. Un efecto que ninguna medida de la Corte podrá revertir meses después de iniciadas las negociaciones.

En síntesis, la Corte Constitucional tiene la facultad de suspender provisionalmente los efectos de una ley de la república que se exhiba a *prima facie* groseramente inconstitucional, en ejercicio de las funciones que le otorga el artículo 239 de la Constitución Política y del deber primordial que le otorgó el constituyente primario. En este caso, ante una violación flagrante de la constitución que puede tener efectos irreversibles, la corte debe ejercer esta facultad y suspender provisionalmente los efectos de los incisos finales del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022.

IV. Pretensión

De conformidad con lo expuesto, solicito a la Corte Constitucional:

- i) Declarar inexecutable por vicios de procedimiento en su formación los incisos finales del artículo 2, el artículo 12 y el artículo 18 de la Ley 2272 de 2022.
- ii) Declarar inexecutable por desconocer el estándar constitucional y jurisprudencial del protección de los derechos de las víctimas los incisos finales del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022
- iii) En aras de cumplir con el deber constitucional que le impone el artículo 239 de la Constitución Política, de manera atenta solicito la suspensión de la aplicación de la norma contenida en los incisos finales del artículo 2 hasta que se tome una determinación sobre la constitucionalidad de la norma.

V. Anexos

Se adjuntan como prueba de las violaciones al procedimiento, las siguientes:

- i) Gaceta 1186/22
- ii) Gaceta: 1261/22
- iii) Gaceta: 1264 de 2022
- iv) Gaceta: 1360/22

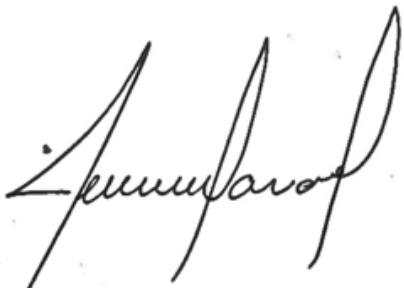
VI. Notificaciones

Recibiré notificaciones en:

DIRECCIÓN FÍSICA: Calle 72 Nro. 27-68 MANIZALES, CALDAS,
COLOMBIA

DIRECCIÓN ELECTRÓNICA: titepava@gmail.com

De los Honorables Magistrados,



Jorge Enrique Pava Quiceno

C.C. 10.259.699

T.P. 386.735