

Concepto D-15040

Juan Sebastian Vega Rodriguez <jvega@procuraduria.gov.co>

Vie 31/03/2023 15:35

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

CC: Martha Ligia Castiblanco Prado <mcastiblanco@procuraduria.gov.co>

📎 1 archivos adjuntos (766 KB)

Concepto D-15040.pdf;

Bogotá, D.C., 31 de marzo de 2023

Honorables Magistrados
Corte Constitucional
Ciudad

Respetados Señores Magistrados:

Por instrucción de la Señora Procuradora General de la Nación, de manera atenta, me permito remitir adjunto el concepto correspondiente al proceso D-15040, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política.

Cordialmente,



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Juan Sebastián Vega Rodríguez

Procurador Auxiliar

Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales

jvega@procuraduria.gov.co

PBX: +57 601-587-8750

Línea Nacional Gratuita: 01 8000 940 808

Carrera 5 # 15 - 80, Bogotá D.C.

Código Postal 11032



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Bogotá, D.C., 31 de marzo de 2023

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
Ciudad

Expediente: D-15040

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por Jorge Enrique Pava Quiceno contra los artículos 2° (parcial), 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".

Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Concepto No.: 7179

De conformidad con el artículo 278.5 de la Constitución Política¹, rindo concepto en el asunto de la referencia.

I. Antecedentes

El ciudadano Jorge Enrique Pava interpone demanda de inconstitucionalidad contra las expresiones que se subrayan enseguida de los artículos 2°, 12 y 18 de la Ley 2272 de 2022:

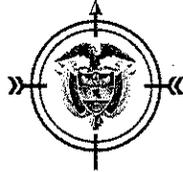
"Artículo 2°. Para los efectos de esta ley se entenderá por seguridad humana y por paz total, lo siguiente: (...)

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

¹ "Artículo 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones: (...) 5. Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad".



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

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”.

“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 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 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”.

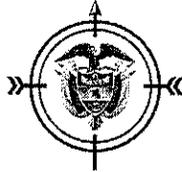
Por una parte, el actor solicita que se declare la inexecutable de las expresiones acusadas, porque fueron aprobadas sin cumplir las exigencias deliberativas asociadas a los principios de consecutividad e identidad flexible². Ello, pues se trata de apartes normativos incluidos de manera “súbita” e “inconexa” en el último debate surtido en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Así mismo, en el proceso de la referencia se cuestiona que la deliberación de las expresiones acusadas de la Ley 2272 de 2022 no fue informada³, puesto que, ante la pretermisión del estudio de la iniciativa por parte del Consejo Superior de Política Criminal y la emisión del concepto de rigor con destino al Congreso de la República, las discusiones de las cámaras no fueron debidamente ilustradas respecto de la coherencia, estabilidad y consistencia de las disposiciones con las políticas del Estado para prevenir y combatir la criminalidad⁴.

² Cfr. Artículos 157 y 160 de la Constitución Política.

³ Cfr. Intervención de la Universidad Santo Tomás.

⁴ Al respecto, se destaca que a pesar de que la demanda se dirigió únicamente contra algunas expresiones de los artículos 2°, 12 y 18 de la Ley 2272 de 2022 por la vulneración del principio de consecutividad ante la inclusión de dichas disposiciones en el último debate, lo cierto es que el referido mandato superior también incluye la obligación referente a que las deliberaciones sean debidamente ilustradas con instrumentos como el concepto del Consejo Superior de Política Criminal, por lo que la Corte Constitucional tendrá que pronunciarse igualmente sobre el particular en virtud del artículo 22 del Decreto Ley 2067 de 1991, que dispone dicho tribunal



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

De otra parte, el accionante pide que se declare la inconstitucionalidad de los incisos demandados del artículo 2° de la Ley 2272 de 2022, ya que desconocen los parámetros constitucionales para la construcción de una paz estable y duradera, entre ellos, el deber de garantizar los derechos de las víctimas⁵. Lo anterior, porque autoriza la negociación y, por ende, el reconocimiento de eventuales beneficios a exintegrantes de grupos al margen de la ley que, a pesar de haberse desmovilizado y gozado de las prerrogativas contenidas en los acuerdos de paz suscritos en el pasado, se incorporaron nuevamente a estructuras armadas incumpliendo los compromisos establecidos para reparar integralmente a las personas afectadas por sus actividades delictivas.

II. Consideraciones del Ministerio Público

La Procuraduría General de la Nación considera que las disposiciones de la Ley 2272 de 2022 son inconstitucionales por violación del principio de consecutividad, así como que la regulación que permite a los disidentes de procesos de paz negociar nuevamente con el Gobierno Nacional y obtener beneficios sin limitaciones es contraria a los mandatos superiores, conforme pasa a explicarse.

a) En el trámite de expedición de la Ley 2272 de 2022 se desconoció el principio de consecutividad

El artículo 157 de la Constitución Política señala que *“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”*.

En torno al contenido de dicha disposición, la Corte Constitucional ha expresado que contempla el principio de consecutividad, el cual *“exige que los proyectos de ley se tramiten en cuatro debates de manera sucesiva en las comisiones y en las plenarias de las cámaras legislativas, salvo las excepciones constitucionales o legales”*. En este sentido, la validez de las normas dependerá de que hayan sido efectivamente consideradas en las distintas sesiones parlamentarias en las que se examinó la iniciativa, con lo cual son inconstitucionales aquellas que no cuenten con antecedentes en las mismas, por ejemplo, cuando son incorporadas en el último debate por vía proposición⁶.

Efectivamente, si bien en el artículo 160 Superior se estableció la figura de identidad flexible que autoriza a *“cada Cámara introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”* en los debates ante las plenarias, lo cierto es que para salvaguardar la voluntad democrática tales enmiendas deben

“deberá confrontar las disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución” y, por ende, *“podrá fundar una declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquiera norma constitucional, así ésta no hubiere sido invocada”*.

⁵ Cfr. Acto Legislativo 01 de 2017.

⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-940 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).



“referirse a temas tratados y aprobados en el primer debate” en las comisiones, así como guardar “estrecha relación con el contenido” de la iniciativa. Lo anterior, porque la inclusión de nuevos preceptos en la parte final del procedimiento legislativo es una situación sorpresiva que favorece la aprobación de disposiciones frente a las cuales los congresistas no tienen un espacio de ilustración suficiente para conocer sus verdaderos efectos⁷.

Aunado a lo anterior, la satisfacción del principio de consecutividad impone el desarrollo de los “debates” exigidos en el artículo 157 de la Carta Política cumpliendo con los distintos requisitos establecidos en el ordenamiento superior, porque “toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la rama legislativa del poder público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez”⁸.

Al respecto, se resalta que, a modo de medida de autocontrol, el Congreso de la República dispuso que para la adecuada discusión de determinados proyectos de ley es imperiosa la emisión de conceptos técnicos que orienten la función legislativa, por ejemplo:

(i) En el artículo 167 de la Ley 65 de 1993⁹, se requiere la emisión de un concepto especializado por parte del Consejo Superior de Política Criminal en tratándose de proyectos que tengan incidencia en la formulación y diseño de la política criminal del Estado o en el funcionamiento de los sistemas de justicia penal y penitenciario;

(ii) En el artículo 7° de la Ley 819 de 2003¹⁰, se exige la emisión de un concepto de factibilidad fiscal a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en caso de iniciativas que ordenen gasto o concedan beneficios tributarios; y

(iii) En el artículo 4° de la Ley 1985 de 2019¹¹, se dispone la emisión de un concepto técnico por parte de la Oficina de Asistencia Presupuestal del Congreso de la República en los eventos en que se analicen proyectos de ley en materia “económica o presupuestal”.

Sobre el particular, se ha señalado que la omisión de rendir dichos conceptos puede llegar a afectar la constitucionalidad de las disposiciones legales aprobadas, en tanto se adelanta la deliberación de una iniciativa sin un elemento de juicio que, en virtud de la autonomía reglamentaria de las cámaras, se consideró previamente

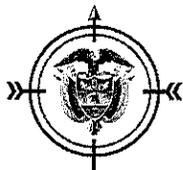
⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-726 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

⁸ Cfr. Artículo 149 de la Constitución Política.

⁹ “Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”. Modificado por el artículo 91 de la Ley 1709 de 2014 y desarrollado por los artículos 3° (numeral 6°) y 18 del Decreto 2055 de 2014, “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”.

¹⁰ “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

¹¹ “Por medio de la cual se dictan normas para la creación de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones”.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

necesario para adoptar una decisión informada, es decir, para realizar un debate válido¹².

En punto de ello, se recuerda que el legislador está facultado para modificar las leyes que establecen dichas medidas de autocontrol, pero mientras las mismas permanezcan vigentes deben ser atendidas en los procedimientos parlamentarios, sin que puedan entenderse derogadas tácitamente cuando no son aplicadas¹³. Lo anterior, en virtud de la intangibilidad del reglamento que constituye una manifestación del principio superior de seguridad jurídica¹⁴. Ciertamente:

(i) Los reglamentos de las corporaciones son *“una manifestación del Estado de Derecho, los cuales pretenden garantizar la seguridad jurídica que debe primar en toda actuación pública, comoquiera que se trata de un conjunto de normas que ordenan de manera preestablecida los trámites que se surten”* ante ellas, *“con el fin de que el desarrollo de los mismos sea previsible”* para los interesados;

(ii) Los reglamentos *“gozan de la denominada intangibilidad, a partir de la cual se entiende que la corporación (...) respectiva debe respetar la legalidad que ella misma creó en virtud de sus facultades constitucionales de ordenación normativa y, por lo tanto, se le prohíbe alejarse de sus disposiciones”*; y

(iii) *“La intangibilidad de los reglamentos internos puede revertirse, pero siempre que se observe el mismo mecanismo utilizado para su expedición, con lo cual se descarta su enmienda en el desarrollo de un caso concreto”*¹⁵.

En suma, en atención al principio de consecutividad, la validez de las normas legales depende de que sean debatidas por las comisiones permanentes y las plenarias de las cámaras, así como de que las discusiones respectivas sean informadas, lo cual incluye que los congresistas cuenten con los conceptos técnicos requeridos para adoptar una decisión ilustrada, por ejemplo, el dictamen del Consejo Superior de Política Criminal en el caso de iniciativas relacionadas con el sistema de justicia penal¹⁶.

En este orden de ideas, el Ministerio Público estima que los reproches formulados en el proceso de la referencia contra las disposiciones de la Ley 2272 de 2022 están llamados a prosperar, porque en el trámite parlamentario de expedición de dicho

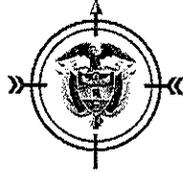
¹² Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-762 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), C-170 de 2021 (M.P. José Fernando Reyes Cuartas) y C-075 de 2022 (M.P. Alejandro Linares Cantillo).

¹³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-365 de 1996 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

¹⁴ En la Sentencia SU-312 de 2020 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), la Corte Constitucional explicó que *“el principio de seguridad jurídica es un eje de la Carta Política, el cual subyace a la consagración superior del Estado de derecho y que puede derivarse de una interpretación sistemática del preámbulo y el título primero de la Constitución. En términos generales, dicho mandato supone una garantía de certeza que busca permitir a los ciudadanos anticipar las consecuencias de sus actuaciones ante la presunción de estabilidad de las competencias de las autoridades públicas frente a sus acciones u omisiones”*.

¹⁵ Cfr. Corte Constitucional, Auto del 25 de febrero de 2020 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Alberto Rojas Ríos), reiterando la Sentencia del 6 de marzo de 2012 de la Sala Plena del Consejo de Estado (Rad. IJ-00003, C.P. Víctor Hernando Alvarado).

¹⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-940 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-762 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), C-726 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), C-487 de 2020 (M.P. Alberto Rojas Ríos) y C-133 de 2021 (M.P. Diana Fajardo Rivera).



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

cuerpo normativo no se respetaron a cabalidad las mencionadas exigencias del principio superior de consecutividad, según pasa a explicarse.

Para empezar, se observa que las expresiones demandadas contenidas en los artículos 2°, 12 y 18 de la Ley 2272 de 2022 ordenan:

- (a) La calificación como “*estructura armada organizada de crimen de alto impacto*” de los grupos armados ilegales conformados por personas que integraron organizaciones desmovilizadas al margen de la ley;
- (b) La creación de una instancia de alto nivel del Gobierno Nacional para el estudio, caracterización y calificación de las estructuras armadas de crimen de alto impacto que pueden negociar con el Estado;
- (c) La definición del hecho generador del tributo dispuesto en el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010¹⁷, relativo a la financiación de los fondos-cuenta territoriales de seguridad con el fin de dar cumplimiento a la Sentencia C-101 de 2022¹⁸ de la Corte Constitucional; y
- (d) La reconciliación con la naturaleza como una medida de reparación que se puede pactar en las negociaciones de paz.

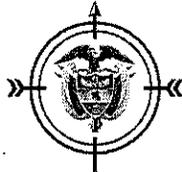
Ahora bien, a partir de una revisión de los antecedentes parlamentarios de la iniciativa que dio origen a la Ley 2272 de 2022¹⁹, se encuentra que:

- (i) Las referidas regulaciones no se encuentran en el proyecto de ley o en el texto aprobado por las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes de las cámaras que deliberaron de forma conjunta, ni tampoco en las ponencias para los debates ante las Plenarias;
- (ii) La creación de una instancia de alto nivel del Gobierno Nacional para el estudio, caracterización y calificación de las estructuras armadas de crimen de alto impacto es una disposición incorporada con ocasión de una proposición presentada en el debate adelantado en el Pleno del Senado de la República el 23 de octubre de 2022;
- (iii) La calificación de los grupos armados ilegales conformados por personas que integraron organizaciones desmovilizadas al margen de la ley, la definición del hecho generador del tributo dispuesto en el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010 y la reconciliación con la naturaleza como una medida de reparación son normas que fueron incorporadas por proposiciones presentadas en el último debate surtido en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 25 de octubre de 2022; y

¹⁷ “Por medio de la cual se proroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006”.

¹⁸ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁹ Cfr. Gacetas del Congreso 1041/22, 1121/22, 1186/22, 1192/22, 1207/22, 1261/22, 1264/22, 1281/22, 1360/22, 1361/22, 1362/22, 1389/22, 06/23, 07/23, 10/23, 43/23 y 44/23.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

(iv) Las deliberaciones no fueron ilustradas con el concepto del Consejo Superior de Política Criminal²⁰, pues no se remitió el dictamen sobre el impacto de las disposiciones propuestas en el sistema de justicia penal, aunque algunos congresistas manifestaron sus inquietudes en torno al contenido de la iniciativa y solicitaron la suspensión de las deliberaciones mientras el mismo era alegado²¹.

Así pues, se evidencia que los asuntos contenidos en las expresiones cuestionadas no fueron estudiados en estricto sentido por las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes, en tanto fueron propuestos solo hasta las deliberaciones ante las Plenarias. Empero, se advierte que se trata de temas que encuentran alguna relación con aspectos que sí fueron discutidos por aquellas células legislativas, dado que en las ponencias para las sesiones conjuntas se consideró: (1) la necesidad de definir las estructuras de crimen organizado y los mecanismos para su sometimiento a la justicia; (2) la prórroga del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010 que regula el tributo para la financiación de los fondos-cuenta territoriales de seguridad; y (3) el enfoque ambiental como uno de los ejes transversales de los acuerdos de paz²².

Entonces, en virtud de la figura de identidad flexible podría llegar a aceptarse la referida conexidad temática para avalar la inclusión tardía de las disposiciones acusadas a efectos de cumplir con las exigencias del principio de consecutividad, bajo el entendido de que no se trató de la incorporación de asuntos sorpresivos para los parlamentarios y que, por ello, debe entenderse que su deliberación sobre los mismos no estuvo viciada por falta de conocimiento.

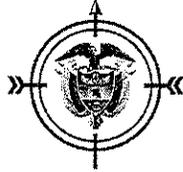
Sin embargo, no puede ignorarse que en el proceso de la referencia también se alega que el principio de consecutividad fue desatendido debido a que los congresistas no tuvieron la posibilidad de desarrollar los debates de manera informada ante la ausencia de insumos técnicos, en especial, por no contar con el concepto del Consejo Superior de Política Criminal que debía allegarse teniendo en cuenta la materia de la iniciativa (negociaciones de paz, seguridad ciudadana y sistema judicial). Ello, analizado en conjunto con la inclusión tardía de las disposiciones acusadas, impide sostener que los requisitos señalados en el artículo 157 de la Carta Política fueron debidamente atendidos.

Sobre el particular, la Procuraduría considera que la inclusión de normas nuevas referentes a temas especializados mediante proposiciones en las Plenarias de las cámaras debe ser una práctica restringida, pues limita la posibilidad de reflexión de los congresistas, quienes, ante la presentación de una disposición de un asunto

²⁰ Cfr. Certificación MJD-OF123-0002227-DPC-30200 expedida por el Director de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho, en la que se indica que el Consejo Superior de Política Criminal no emitió concepto sobre la iniciativa que originó la Ley 2272 de 2022.

²¹ Ver, por ejemplo, las intervenciones del congresista José Jaime Uscátegui Pastrana que, ante las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes conjuntas y la Plenaria de la Cámara de Representantes, puso de presente la ausencia del concepto técnico del Consejo Superior de Política Criminal. Cfr. Videos de la transmisión de las sesiones respectivas disponibles en: www.youtube.com/watch?v=HA_6ZANSWQE&list=PLL-pb8e3V9QVoL3U_9YYmAeqLRGieVJXr&index=28, y en www.youtube.com/watch?v=cSHg25kVv8&t=40192s.

²² Cfr. Artículos 2°, 8° y 12 de la ponencia para primer debate de las comisiones conjuntas, disponible en las Gacetas del Congreso 1186/22 y 1192/22.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

técnico para ser aprobada de manera inmediata, no tienen la posibilidad de indagar sobre la materia o apoyarse en sus unidades de trabajo legislativo a fin de ilustrarse en debida forma. Lo anterior, se agrava cuando los parlamentarios no pueden siquiera acudir a los conceptos técnicos que deberían reposar en el expediente de la iniciativa para suplir dicha situación, en razón a la pretermisión del envío de los dictámenes respectivos a las cámaras²³.

En este sentido, el Ministerio Público pone de presente que el deber de emisión y envío al Congreso de la República del concepto del Consejo Superior de Política Criminal no es caprichoso, dado que es un mecanismo técnico de colaboración armónica entre las Ramas y los órganos del Poder Público²⁴, el cual busca que las iniciativas legislativas sean acompañadas de un dictamen que indique si las disposiciones propuestas son conformes con el estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos. Ello, porque se ha evidenciado que en Colombia la misma *"ha sido reactiva, populista, poco reflexiva, volátil, incoherente y subordinada a la política de seguridad"*²⁵, lo que, por ejemplo, ha contribuido en gran medida al estado de cosas inconstitucionales que existe en el sistema penitenciario y carcelario²⁶. De ahí que, en la Sentencia T-762 de 2015²⁷, se haya ordenado la obligatoriedad de la elaboración y remisión a las cámaras de dicho documento como presupuesto para tramitar proyectos relacionados con el sistema penal y la política criminal del Estado.

Por lo anterior, se concluye que las disposiciones acusadas son inconstitucionales por desconocer el principio de consecutividad. Aunado a ello, se llama la atención sobre el hecho de que el vicio originado por la ausencia del concepto del Consejo Superior de Política Criminal durante la deliberación de las cámaras constituye un yerro que no solo afecta a las disposiciones acusadas, sino que se proyecta sobre todo el articulado de la Ley 2272 de 2022, en tanto sus disposiciones están orientadas a la seguridad y el orden público y, por lo tanto, se encuentran asociadas a la política criminal del Estado cuya discusión parlamentaria debió estar informada por dicho dictamen.

En consecuencia, para la Procuraduría es claro que, en virtud de la noción amplia de unidad normativa desarrollada en la jurisprudencia, la Corte Constitucional deberá declarar la inexecutable de la totalidad de la Ley 2272 de 2022 para asegurar la supremacía de la Carta Política y el cumplimiento de sus fallos, sin

²³ En la Sentencia C-559 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), la Corte Constitucional explicó que el trámite de aprobación de las leyes penales *"debe permitir un proceso público de debate y aprendizaje en la concepción y ejecución de las políticas criminales (...). Esto solo es posible si la definición de las políticas criminales se hace a través de una amplia discusión democrática, y no mediante una inflación de normas penales promulgadas apresuradamente"*.

²⁴ De acuerdo con el artículo 167 de la Ley 65 de 1993, se sostiene que el concepto del Consejo Superior de Política Criminal es un instrumento de colaboración armónica entre poderes de carácter técnico (artículos 113 y 209 C.P.), porque en su emisión participan miembros de: (i) la Rama Judicial (Presidentes de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Superior de la Judicatura, y el Fiscal General de la Nación); (ii) la Rama Legislativa (dos Senadores y cuatro Representantes a la Cámara); (iii) la Rama Ejecutiva (Ministros de Justicia y del Derecho y de Educación, así como los Directores Generales de la Policía Nacional, ANIC, INPEC, USPEC, ICBF y Departamento Nacional de Planeación); y (iv) los Órganos de Control (Procurador General de la Nación y Defensor del Pueblo).

²⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-762 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

²⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa).

²⁷ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

perjuicio de la modulación de los efectos de la decisión frente a las disposiciones cuya expulsión inmediata del ordenamiento jurídico pueda generar consecuencias que afecten de manera irreparable bienes superiores²⁸.

b) Los incisos acusados del artículo 2° de la Ley 2272 de 2022 son inconstitucionales

La justicia transicional ha sido definida como el conjunto de mecanismos que las sociedades adoptan producto de procesos políticos para: (i) superar regímenes autoritarios, guerras u otras situaciones similares de larga duración, y (ii) reparar a las víctimas de estos. Entonces, se trata de instrumentos de carácter extraordinario dirigidos a lograr la normalidad democrática y asegurar la paz colectiva²⁹.

Sobre el particular, se resalta que la justicia transicional, dada su naturaleza extraordinaria, se caracteriza por la inaplicación de las normas penales comunes y, en su lugar, por la introducción de una reglamentación *ad-hoc* que puede incluir: (a) amnistías o indultos para delitos políticos y conexos; (b) reducción razonable de las penas para delitos no susceptibles de amnistía o indulto; (c) fórmulas de sustitución de penas privativas de la libertad por expresiones alternativas de punición; (d) regulación benévola del concurso de conductas punibles; (e) reconocimiento de subrogados penales o mecanismos alternativos de ejecución de penas; (f) aplicación de criterios de priorización; o (g) alternativas no judiciales de búsqueda de la verdad³⁰.

En este contexto, se destaca que el Estado colombiano ha acudido a mecanismos de justicia transicional para superar el conflicto armado interno presente en el país desde mediados del Siglo XX y, con ello, garantizar el derecho fundamental a la paz³¹. En esta ocasión, se toma nota de que, en el artículo 66 transitorio de la Carta Política³², se autorizó la adopción de dichos instrumentos, indicándose que:

“Los instrumentos de justicia transicional serán excepcionales y tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; y garantizarán en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación (...).

Mediante una ley estatutaria se establecerán instrumentos de justicia transicional de carácter judicial o extrajudicial que permitan garantizar los deberes estatales de investigación y sanción (...). En cualquier caso, el tratamiento penal especial mediante la aplicación de instrumentos

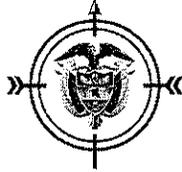
²⁸ Sobre la aplicación de la figura de unidad normativa pueden consultarse: Corte Constitucional, Sentencias C-634 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-149 de 2018 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger) y C-495 de 2019 (M.P. Alejandro Linares Cantillo). A su turno, en relación con la modulación de los efectos de la decisión pueden verse: Corte Constitucional, Sentencias C-473 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), C-280 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) y C-408 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

²⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-771 de 2011 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla); y Elster, John. (2006). *Rendición de cuentas: la justicia transicional en perspectiva histórica*. Buenos Aires: Katz.

³⁰ Cfr. Barbosa Castillo, G. (2016). *Justificación de la Pena en la Justicia Transicional*. En Justicia Transicional: Retos Teóricos. Bogotá: Externado de Colombia, pág. 109.

³¹ Cfr. Artículo 22 de la Constitución Política: *“La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”*.

³² Adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2012 y modificado por el Acto Legislativo 01 de 2017.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

constitucionales como los anteriores estará sujeto al cumplimiento de condiciones tales como la dejación de las armas, el reconocimiento de responsabilidad, la contribución al esclarecimiento de la verdad y a la reparación integral de las víctimas, la liberación de los secuestrados, y la desvinculación de los menores de edad reclutados ilícitamente que se encuentren en poder de los grupos armados al margen de la ley (...).

En 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”.

Al respecto, el Ministerio Público observa que, en consonancia con la naturaleza política que subyace a los procesos de justicia transicional, en la parte final de la citada norma superior se realizan dos precisiones relevantes para resolver la demanda de la referencia. Por una parte, se aclara que los mecanismos extraordinarios que se adopten únicamente serán aplicables para grupos armados al margen de la ley que sean parte del conflicto armado, es decir, para organizaciones con orientación política que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas³³.

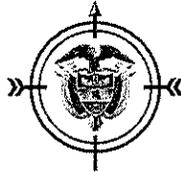
En consecuencia, se entienden excluidos de los instrumentos de justicia transicional otras estructuras delincuenciales³⁴, como las denominadas bandas criminales o los grupos paramilitares³⁵, los cuales deben someterse a la autoridad de los funcionarios jurisdiccionales ordinarios que, en el marco de la política criminal del Estado contenida en el derecho positivo, pueden llegar a reconocerles algunos beneficios a sus miembros por colaborar con la justicia o ayudar al desmantelamiento de las organizaciones.

De otra parte, en la disposición superior transcrita se estipula que no pueden ser destinatarios de los instrumentos de justicia transicional los miembros de grupos armados al margen de la ley desmovilizados que vuelven a delinquir, lo cual encuentra fundamento en la ruptura del equilibrio entre la paz, la justicia y los derechos de las víctimas que se pretende lograr con dichos mecanismos extraordinarios, cuando los beneficiarios incumplen el compromiso adquirido de no regresar a la ilegalidad. Ciertamente, *“es imposible cumplir con la garantía de no repetición”* cuando no se asegura *“la desarticulación absoluta de la organización*

³³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-069 de 2020 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger).

³⁴ En la Sentencia C-253A de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), la Corte Constitucional explicó que los actores de la delincuencia común no se inscriben dentro del conflicto armado interno y, por ello, no les son aplicables los mecanismos propios del proceso de justicia transicional que son diseñadas para incentivar la finalización de las hostilidades contra la institucionalidad.

³⁵ En la Sentencia del 11 de julio de 2007 (M.P. Yesid Ramírez Bastidas y Julio Enrique Socha Salamanca), la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia indicó que el paramilitarismo no puede caracterizarse como un grupo de tendencia política en el marco del conflicto interno, ya que: *“1) La Constitución establece ciertos criterios básicos sobre lo que se debe entender por delito político; 2) Desde la teoría del delito se puede distinguir y establecer el antagonismo entre delitos políticos y el concierto para delinquir; y 3) Aceptar que el concierto para delinquir es un delito político lleva al desconocimiento de los derechos de las víctimas”.*



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

*encargada de la comisión de delitos, pues los miembros (...) seguirán cometiendo los delitos*³⁶.

Así pues, para resolver el segundo cargo de la demanda de la referencia, se destaca que:

(i) En el penúltimo inciso del artículo 2° de la Ley 2272 de 2022 se califican los grupos ilegales conformados por personas que integraron organizaciones desmovilizadas al margen de la ley como *“estructuras criminales”*³⁷, es decir, *“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”*, las cuales no tienen la condición de grupos armados al margen de la ley;

(ii) En el último inciso del artículo 2° de la Ley 2272 de 2022 se autoriza a una *“instancia de Alto Nivel”* del Gobierno Nacional para que caracterice a las *“estructuras criminales”* que pueden *“verse beneficiadas”* por los mecanismos para la consecución de paz que se establecen más adelante en el cuerpo normativo; y

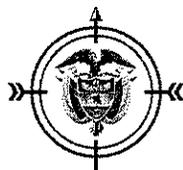
(iii) En el artículo 5° de la Ley 2272 de 2022 se disponen diferentes mecanismos para la consecución de la paz, entre ellos, se destacan la posibilidad de adelantar conversaciones con el Gobierno Nacional, en cuyo desarrollo se pueden levantar las órdenes de captura de los voceros de las organizaciones criminales, establecer zonas de ubicación temporal donde sus integrantes puedan gozar de libertad, suspender los procesos de extradición y reconocer *“cualquier tipo de incentivos y/o beneficios políticos, legales y socioeconómicos contemplados”* a cambio de que el miembro del grupo ilegal entregue *“información suficiente para el desmantelamiento de las economías ilegales”*.

En punto de ello, la Procuraduría estima que los dos incisos demandados, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 5° la Ley 2272 de 2022, resultan inconstitucionales, dado que contienen una regulación indeterminada e imprecisa, la cual, en contravía del artículo 66 transitorio de la Carta Política, permite inferir razonablemente que las denominadas *“estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto”* pueden obtener beneficios propios de la justicia transicional, a pesar de no ser parte del conflicto armado por no tener la condición de grupos al margen de la ley con una orientación política³⁸.

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

³⁷ También denominada estructuras armadas organizadas de alto impacto o grupos armados organizados. Cfr. Numeral (ii) del literal c) del artículo 2° de la Ley 2272 de 2022.

³⁸ Al respecto, la Corte Constitucional ha explicado que *“en las sociedades fundadas sobre presupuestos democráticos y sobre el respeto a los derechos fundamentales, se toma cada día más difícil y menos justificado apelar a formas delictivas a fin de expresar la informalidad política y pretender la transformación de la sociedad. En todo caso, a la altura del tiempo presente y de los desarrollos constitucionales del país, dando por descontada la existencia de la delincuencia política - a su modo contemplada en la misma Constitución -, lo que todavía le presta apoyo a la consagración de un régimen menos severo para el delito político son los ideales que encarnen los rebeldes, no así el recurso constante a la violencia que los caracteriza. Por lo demás, la tendencia que se observa en el mundo es la de no amparar bajo el concepto del delito político las conductas violentas”* (Sentencia C-456 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía y Eduardo Cifuentes Muñoz).



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Efectivamente, aunque en algunos apartes del cuerpo normativo analizado se incorporan distinciones entre las estructuras criminales y los grupos al margen de la ley, como el uso de las palabras “acercamientos”, “conversaciones” y “términos de sometimiento a la justicia” para referirse a los procesos de paz con las primeras, y se utilizan los vocablos “diálogos”, “negociaciones” y “acuerdos” en tratándose de los segundos, lo cierto es que son diferenciaciones meramente semánticas que no se proyectan sustantivamente³⁹. En concreto, las normas que desarrollan los procesos que se autorizan desarrollar con dichas organizaciones y los beneficios para los integrantes de ellas que participen en las negociaciones, incorporan remisiones que generan un tratamiento análogo en muchos casos para los miembros de las dos tipologías de grupos, ignorando que unas buscan solo el lucro por medio de la violencia y otras al menos afirman un ideario político⁴⁰.

Para ilustrar, bajo el amparo de la Ley 2272 de 2022, a inicios de este año el Gobierno Nacional le solicitó a la Fiscalía General de la Nación que levantara las órdenes de captura de los miembros representantes de las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada y de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia designados para los acercamientos exploratorios con el Estado⁴¹, fundando la solicitud en lo dispuesto en el Decreto 1980 de 2012, el cual únicamente es aplicable a los grupos armados al margen de la ley⁴². En respuesta, el ente acusador negó la petición, argumentando que dichas estructuras no tienen un estatus político y, por ende, no pueden gozar de las prerrogativas de la justicia transicional, sino únicamente aspirar a beneficios ordinarios por colaboración con las autoridades jurisdiccionales⁴³.

En esta misma línea, se advierte que la referida imprecisión e indeterminación deriva en que los desertores de los acuerdos de paz puedan obtener beneficios propios de la justicia transicional, ya que en las expresiones acusadas se califican a los grupos ilegales conformados por personas que integraron organizaciones desmovilizadas al margen de la ley como organizaciones criminales. Ello, desconoce que el artículo 66 transitorio de la Carta Política, a efectos de asegurar el derecho a la no repetición de las víctimas, impide reconocer incentivos por segunda vez a los individuos que incumplen sus compromisos⁴⁴.

Sobre el particular, el Ministerio Público comparte la posición de los intervinientes que indican que los desertores, es decir, quienes “firmaron el acuerdo de paz, pero

³⁹ Cfr. Artículo 5° de la Ley 2272 de 2022.

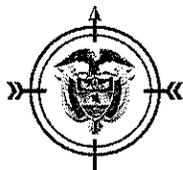
⁴⁰ Sobre el particular, se recuerda que, en la Sentencia C-577 de 2014 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez), la Corte Constitucional reiteró que “al delito político se le otorga un tratamiento distinto del aplicable al delito común, en razón de los móviles de beneficio social que eventualmente pueden anidar en el alma de los rebeldes, pero nunca porque se juzgue apropiado el recurso a la violencia. De hecho, en las sociedades democráticas que, como la colombiana, ofrecen canales múltiples para ventilar el disenso y buscar la transformación de las estructuras sociales, económicas y políticas, el ámbito del delito político no puede tener ya el mismo alcance que pudo tener en el pasado, lo que no quiere decir que esta modalidad delictiva haya desaparecido de los códigos y de la Constitución”.

⁴¹ Cfr. Oficios No. OF123-00004277/ GFPU 13020000 y OF123-00004284 / GFPU 13020000 del 11 de enero de 2023, así como las Resoluciones 002 y 003 de 2023 expedidas por la Presidencia de la República.

⁴² Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-048 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

⁴³ Cfr. Oficio No. DVG-2000- 13/01/2023.

⁴⁴ Sobre el particular, en la Sentencia del 8 de marzo de 1998 (Caso Paniagua Morales y otros contra Guatemala), la Corte Interamericana de Derechos Humanos advirtió que “el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familias”.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

lo traicionaron y volvieron a las armas (ejemplo: ‘la Segunda Marquetalia)’”, “no podrían acudir a la JEP, ni tramitarían sus beneficios en el marco de un acuerdo de paz, sino en el escenario del sometimiento a la justicia”. En efecto, dichos individuos, en el ámbito de la legislación que se expida en consonancia con los estándares constitucionales, podrán únicamente “acogerse a las reglas del sometimiento a la justicia para obtener los beneficios que la ley otorgue por desmantelamiento y delación”⁴⁵.

Así pues, se estima que los apartes cuestionados del artículo 2° de la Ley 2772 de 2022 son inexecutable, porque su indebida formulación conlleva a escenarios hermenéuticos que están en contravía de los mandatos superiores que regulan la aplicación de los instrumentos de justicia transicional para alcanzar la paz. En este sentido, se advierte que si bien la Procuraduría reconoce el deber del Estado de propender por la finalización de la violencia en el país y, por ende, es consciente de la importancia que pueden llegar a tener las negociaciones como mecanismos para lograr dicho objetivo, lo cierto es que las políticas y planes que se propongan con tal propósito deben ser claros y precisos a efectos de que no haya duda de su consonancia con las disposiciones constitucionales.

III. Solicitud

Por las razones expuestas, la Procuraduría General de la Nación solicita a la Corte Constitucional que, en los términos de la parte considerativa de este concepto, declare la **INEXEQUIBILIDAD** 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*”.

Atentamente,


MARGARITA CABELLO BLANCO
Procuradora General de la Nación

Proyectó: Santiago Bernal Vásquez – Asesor Grado 19.

Revisó y aprobó: Juan Sebastián Vega Rodríguez – Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales. JSUR

⁴⁵ Cfr. Intervención del 16 de febrero de 2023 de la Presidencia de la República.