

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL -Sala Plena-

SENTENCIA C-262 DE 2023

Referencia: Expediente D-15040

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2° (parcial), 12 y 18 de la Ley 2272 de 2022, “[p]or medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014, 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones”.

Actor:

Jorge Enrique Pava Quiceno

Magistrado ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., trece (13) de julio de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40.6, 241.4 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Jorge Enrique Pava Quiceno presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 2° (parcial), 12 y 18 de la Ley 2272 de 2022, “[p]or medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014, 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones”.

2. El conocimiento y trámite de la demanda correspondió inicialmente al magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar, quien la admitió mediante auto del 6 de

diciembre de 2022. En dicho proveído, también ordenó: (i) comunicar el inicio de la actuación al presidente de la República, al ministro del Interior, al ministro de Justicia y del Derecho, al ministro de Defensa Nacional, a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y al Alto Comisionado para la Paz para que intervinieran en el proceso de considerarlo pertinente; (ii) fijar en lista el proceso; (iii) invitar a participar a diversas entidades, organizaciones e instituciones académicas¹; y (iv) correr traslado de la demanda a la procuradora general de la Nación a efecto de que rindiera su respectivo concepto.

3. Con auto del 14 de diciembre de 2022, el entonces magistrado sustanciador decretó como prueba la remisión de las Gacetas del Congreso en las que constara el trámite del proyecto que posteriormente fue sancionado como la Ley 2272 de 2022² y solicitó al Consejo Superior de Política Criminal (“CSPC”) que, con base en lo previsto en el artículo 167 de la Ley 65 de 1993, remitiera el concepto previo que hubiese emitido con ocasión del trámite del referido proyecto de ley³.

¹ Concretamente, el magistrado sustanciador invitó a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia; a la Jurisdicción Especial para la Paz; al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS); al Centro Nacional de Memoria Histórica; a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; a la Fiscalía General de la Nación; a la Defensoría del Pueblo; al Observatorio Distrital de Víctimas; al Observatorio de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz; al Instituto Kroc para Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame; al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DEJUSTICIA; a la Academia Colombiana de Jurisprudencia; a la Academia Colombiana de la Abogacía; a la Comisión Colombiana de Juristas-CCJ; al Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ); al Coordinador Residente y Humanitario de las Naciones Unidas en Colombia; a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; al Comité Internacional de la Cruz Roja; a la Corporación Centro de Estudios Juan Gelman; a la Fundación Ideas para la Paz; al Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga; a la Fundación Paz y Reconciliación León Valencia; a Human Rights Watch – Colombia; a la Fundación Saldarriaga Concha; a la Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y Contra la Guerra (REDEPAZ); a la Federación Colombiana de Municipios; a la Federación Nacional de Departamentos; a la Conferencia Episcopal de Colombia; a la Asociación de Víctimas Cristianas Evangélicas de Colombia; al Instituto Colombiano de Derecho Procesal – ICDP; al Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo; al Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional; al Centro de Estudios Jurídicos -Derecho Justo-; a la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz; al Comité Nacional de Víctimas de la Guerrilla; a la Federación Colombiana de Víctimas de las FARC (FEVCOL); al Centro de Investigación y Educación Popular CINEP/Programa por la Paz; al Centro de Investigación y Educación Popular; a la Alianza Cinco Claves, Colombia Diversa; a la Fundación Ideas para la Paz; a la Fundación Víctimas Visibles; al Movimiento Voces de Paz; a la Asociación Colombiana de Oficiales en Retiro de las Fuerzas Militares (ACORE); a la Corporación Sisma Mujer (SISMA); a la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC); a la organización Proceso de Comunidades Negras (PCN); a los ciudadanos Helena Ambrosí, Humberto de la Calle, Martha Nubia Abello, Rodrigo Uprimny y Camila de Gamboa Tapias; a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades de Antioquia, Nacional, Externado de Colombia, Andes, Libre de Bogotá, Gran Colombia, EAFIT, del Rosario, del Norte de Barranquilla, Pontificia Universidad Javeriana, del Sinú, Pontificia Universidad Bolivariana, Santo Tomás, Sergio Arboleda, del Valle y Autónoma de Bucaramanga-UNAB.

² En respuesta a dicho requerimiento probatorio, se recibieron los siguientes documentos: (i) Oficio SLE-CS-1231-CV19-2022 del 22 de diciembre de 2022 suscrito por el secretario general del Senado de la República, en el que suministra información sobre el trámite de la iniciativa que resultó en la Ley 2272 de 2022, y allega copia de las Gacetas del Congreso 1186, 1261, 1360 y 1361 de 2022; (ii) Oficio SG.2-0040/2023 del 31 de enero de 2023 suscrito por el secretario general de la Cámara de Representantes, en el que suministra información sobre el trámite de la iniciativa que resultó en la Ley 2272 de 2022, y allega copias de las Gacetas del Congreso 1041, 1192, 1207, 1264, 1281, 1389, 1504, 1687 y 1714 de 2022; y (iii) Oficio SGE-CS-0527-2023 del 14 de febrero de 2023 suscrito por el secretario general del Senado de la República, en el que suministra información sobre el trámite de la iniciativa que resultó en la Ley 2272 de 2022, y allega copia de las Gacetas del Congreso 6, 7 y 10 de 2023.

³ En respuesta, mediante Oficio MJD-OFI23-0000479-DPC-30200 del 11 de enero de 2023 el director de política criminal y penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho informó que el proyecto que resultó en la expedición de la Ley 2272 de 2022 fue sometido a consideración del Comité Técnico del CSPC. Dicha instancia, en sesión del 4 de noviembre de 2022, resolvió abstenerse de pronunciarse al respecto, por lo que no se emitió concepto.

4. Posteriormente, en proveído del 23 de enero de 2023, el entonces magistrado sustanciador solicitó al Director de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia remitir el acta de la sesión del Comité Técnico del CSPC del 4 de noviembre de 2022 (en la que se habría abstenido de pronunciarse sobre el proyecto de ley en cuestión), e informar si la postura del Comité Técnico sirvió de sustento para que el CSPC no emitiera concepto sobre el asunto en cuestión⁴.

5. El 30 de enero siguiente, una vez finalizado el recaudo probatorio *-supra* notas al pie 2, 3 y 4-, el entonces magistrado sustanciador dispuso continuar con el trámite del proceso de constitucionalidad, para lo cual ordenó dar cumplimiento a lo previsto en el auto admisorio en cuanto a la comunicación del proceso, la fijación en lista, la invitación a participar y el traslado al Ministerio Público *-supra* numeral 2-.

6. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, el magistrado sustanciador Jorge Enrique Ibáñez Najar sometió a consideración de la Sala Plena su respectivo proyecto de fallo⁵. Como quiera que éste no obtuvo la mayoría de los votos requerida para su aprobación, el expediente fue rotado al magistrado Alejandro Linares Cantillo para la sustanciación de la presente sentencia. No obstante, el capítulo de antecedentes conserva los contenidos sustanciales de la ponencia inicial.

A. NORMAS DEMANDADAS

7. A continuación se transcriben los textos normativos acusados, con los apartes demandados subrayados:

Ley 2272 de 2022
(4 de noviembre)⁶

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, 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones”

(...)

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:

⁴ Mediante Oficio MJD-OFI23-0002227-DPC-30200 del 26 de enero de 2023, el director de política criminal y penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho allegó copia del acta de sesión del Comité Técnico de Política Criminal del 4 de noviembre de 2022.

⁵ Previo a la deliberación sobre el presente asunto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante auto 1487 del 13 de julio de 2023, rechazó por impertinentes las recusaciones formuladas por los ciudadanos Jomary Ortegón Osorio, Soraya Gutiérrez Argüello y Henry José Gallego Bedoya contra el magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar.

⁶ Diario Oficial No. 52.208 del 4 de noviembre de 2022.

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

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

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

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

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

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

(...)

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 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.”

B. LA DEMANDA

8. El accionante solicita a la Corte declarar la inexecutable de las normas demandadas con fundamento en dos cargos de inconstitucionalidad, que

sustenta en los siguientes términos⁷:

9. (i) *Cargo contra los artículos 2 (parcial), 12 y 18 por violación de los principios de consecutividad e identidad flexible.* El actor afirma que el texto final que aprobó la Cámara de Representantes para reconocer a exmiembros de grupos armados como parte de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, crear una instancia de alto nivel para caracterizar y calificar estas estructuras (artículo 2 parcial), posibilitar el recaudo de un tributo para dar cumplimiento a la Sentencia C-101 de 2022 (artículo 12) y establecer la reconciliación con la naturaleza como una forma de reparación (artículo 18), no fue objeto de debate por las comisiones conjuntas ni por parte del Senado, lo cual constituye una transgresión al principio de consecutividad. Agrega que dichos preceptos también transgredieron el principio de identidad flexible, por cuanto “[l]as 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.”⁸

10. Para el actor, en el trámite legislativo no existe ningún tipo de mención o antecedente que demuestre la existencia de debate sobre los temas que finalmente fueron incluidos por la Cámara de Representantes, a través de las normas acusadas, como tampoco de votaciones al respecto o su inclusión en los informes de ponencia. En su criterio, estas modificaciones, que son normas completamente divergentes de lo debatido en las comisiones conjuntas y el Senado, fueron incluidas únicamente durante el debate surtido en la plenaria de la Cámara de Representantes, con lo cual el proceder del Legislador resulta contrario a la Constitución.

11. (ii) *Cargo contra el artículo 2 (parcial) por violación del “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”*⁹. En sustento de esta censura, el promotor de la acción trae a colación lo dispuesto en la Sentencia C-674 de 2017, mediante la cual la Corte analizó la exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2017. En esa oportunidad –sostuvo el actor–, la Corte no solo se valió de lo definido en la Sentencia C-579 de 2013 para destacar la existencia del eje axial antes referido, sino que, además, reconoció que aun cuando los derechos de las víctimas pueden ser objeto de limitaciones, tales restricciones solo pueden ser admisibles en tanto sean indispensables para la consecución de una paz estable y duradera. Por esa vía, prosigue el demandante, la concesión de beneficios a miembros de grupos armados que participan en las negociaciones de paz solo es constitucionalmente admisible si se maximizan los derechos de las víctimas a la verdad, a la reparación y a la no repetición.

⁷ En su demanda, el ciudadano Jorge Enrique Pava Quiceno solicitó la suspensión provisional “de los incisos finales del artículo 2 [de la Ley 2272 de 2022] hasta que se tome una determinación sobre la constitucionalidad de la norma. Mediante auto 272 del 2 de marzo de 2023, la Sala Plena negó tal solicitud, pero resolvió impartir el trámite de urgencia nacional al proceso en cuestión, de conformidad con lo previsto en los artículos 9 del Decreto Ley 2067 de 1991, 63A de la Ley 270 de 1996 y 42 del Reglamento de la Corte Constitucional.

⁸ Expediente digital, “D0015040-Presentación Demanda-(2022-11-18 11-49-02).pdf”, pág. 15.

⁹ *Ibidem*, pág. 6.

12. El actor asegura que lo que garantiza la proporcionalidad y razonabilidad de tales beneficios es el “régimen o sistema de condicionalidades”, cuyo propósito es asegurar que el acceso al régimen especial de justicia esté sujeto “al cumplimiento de las obligaciones inherentes a los instrumentos de verdad, reparación y no repetición.” En otras palabras, señala que el orden constitucional solo se garantiza si “el reconocimiento de beneficios penales a miembros de grupos armados [ilegales] se compensa con incrementos en la protección de los derechos a la verdad, la reparación y la no repetición”¹⁰.

13. Dicho esto, el ciudadano Pava Quiceno plantea que los últimos incisos del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022 permiten que personas que hayan incumplido el régimen de condicionalidad impuesto por el Acto Legislativo 01 de 2017 sean nuevamente parte de una negociación con el Estado, lo cual viola el deber de proteger los derechos de las víctimas. Según expone, permitir que estas personas sean parte de nuevas negociaciones y, con ello, de nuevos beneficios, es una afrenta contra el eje axial ya reseñado y supone “un sacrificio en términos de justicia [que] no se ve compensado con un incremento en la satisfacción de otros derechos de las víctimas”¹¹. De ese modo, para el accionante, en vista de que la medida resulta desproporcionada e irrazonable, ésta debe ser declarada inexecutable.

C. INTERVENCIONES

14. Durante el término para intervenir, se recibieron dieciséis escritos presentados por ciudadanos, entidades oficiales, organizaciones no gubernamentales, agremiaciones e instituciones académicas¹². El resumen de sus planteamientos se puede consultar en el Anexo de la presente providencia. No obstante, a continuación se presentan de manera general los puntos centrales de sus posturas:

Tabla 1 – Síntesis de las intervenciones y conceptos recibidos oportunamente

Intervención/Concepto	Posición
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Primer cargo.</i> Durante el trámite legislativo de las normas acusadas no se violaron los principios de consecutividad e identidad flexible. Los contenidos de los artículos cuestionados corresponden a la temática tratada a lo largo de los debates; luego, no eran asuntos novedosos ni ajenos al proyecto de ley. En consecuencia, solicita se declare su <i>exequibilidad</i>. - <i>Segundo cargo.</i> La demanda es inepta sustantivamente por falta de certeza y claridad, ya que no ataca una proposición jurídica real y existente que se desprenda del artículo censurado. Con todo, este último no vulnera los derechos de las víctimas. Por lo tanto, solicita a la Corte <i>inhibirse</i> frente a este cargo o, subsidiariamente, declarar la <i>exequibilidad</i> del

¹⁰ *Ibidem*, pág. 26.

¹¹ *Ibidem*, pág. 27.

¹² Vencido el término de fijación en lista del proceso y luego de agotado el plazo para rendir los conceptos solicitados, la Corte recibió los escritos presentados por la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz (J&P), el ciudadano Humberto de la Calle Lombana, la Universidad Externado de Colombia y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, así como una ampliación de las intervenciones presentadas por los Ministerios de Justicia y del Derecho, de Defensa Nacional y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Intervención/Concepto	Posición
Ministerio del Interior	<p>precepto acusado.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Primer cargo.</i> Contrario a lo señalado por el actor, los asuntos regulados por los artículos demandados fueron tratados durante todo el trámite legislativo. Por lo tanto, solicita su <i>exequibilidad</i>. - <i>Segundo cargo.</i> La censura carece de claridad, especificidad y pertinencia porque parte de una lectura descontextualizada y subjetiva de lo regulado por la norma atacada. Solicita a la Corte <i>inhibirse</i> o, en su defecto, declarar la <i>exequibilidad</i> porque la norma acusada no desconoce los derechos de las víctimas, sino que abre caminos para materializarlos.
Ministerio de Justicia y del Derecho	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Primer cargo.</i> Si bien las normas demandadas fueron introducidas al articulado durante la plenaria de la Cámara, sus contenidos temáticos fueron tratados a lo largo del trámite legislativo. Por lo tanto, no se transgredieron los principios de consecutividad e identidad flexible. Solicita se declare la <i>exequibilidad</i> de los artículos censurados. - <i>Segundo cargo.</i> Solicita la <i>inhibición</i> porque el actor no estructuró un verdadero cargo de inconstitucionalidad, al no haber precisado las razones por las que el artículo 2 (parcial) resulta contrario a la Carta, además que el demandante interpreta erróneamente el contenido de la norma atacada. En subsidio, solicita la <i>exequibilidad</i> porque la diferenciación entre los tipos de acercamientos según la naturaleza del grupo armado o estructura, y el hecho de que tanto las conversaciones de paz como el sometimiento a la justicia tienen como eje principal a las víctimas, permite afirmar que las garantías de estas últimas no se ven menoscabadas. La norma en todo caso debe ser leída en armonía con otras disposiciones de la Ley 2272 que sí se ocupan expresamente de los derechos de las víctimas.
Ministerio de Defensa Nacional	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Primer cargo.</i> No se pronuncia. - <i>Segundo cargo.</i> Solicita la <i>exequibilidad</i> porque la norma no perdona el incumplimiento de acuerdos previos con grupos armados organizados ilegales, ni permite a quienes retoman las armas realizar nuevos diálogos de paz, sino únicamente someterse a la justicia con pleno respeto por los derechos de las víctimas.
Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Primer cargo.</i> El artículo 2 (parcial) acusado respeta los principios de consecutividad e identidad flexible porque a lo largo del trámite legislativo existió una línea temática de discusión relacionada con la determinación de los grupos armados organizados con los que se podría entablar diálogos, así como las condiciones y garantías para sus miembros y/o representantes. Concretamente, la noción de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y las características de su sometimiento fueron asuntos tratados desde el primer debate conjunto. Así, no existió violación de los principios de consecutividad e identidad flexible, por lo que solicita la <i>exequibilidad</i>. - <i>Segundo cargo.</i> La Corte debe <i>inhibirse</i> por ineptitud del cargo debido a su falta de pertinencia. La censura se basa en una conclusión subjetiva del actor sobre el alcance de los preceptos cuestionados y no se señala cuál es el parámetro constitucional concreto que habría sido quebrantado.
Centro Nacional de Memoria Histórica	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Primer cargo.</i> No se violaron los principios de consecutividad e identidad flexible porque el articulado

Intervención/Concepto	Posición
	<p>original preveía la posibilidad del Gobierno para conversar y dialogar con estructuras al margen de la ley, la posibilidad de prorrogar el tributo para la financiación de fondos-cuenta destinados a la seguridad y el enfoque ambiental de los procesos de paz. El texto finalmente aprobado no desborda tales materias, por lo que los artículos son <i>exequibles</i> frente al reproche planteado.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Segundo cargo.</i> Solicita <i>inhibición</i> por ausencia de certeza de la censura, ya que se basa en premisas y conclusiones que no se desprenden del contenido objetivo del precepto acusado. Contrario a lo alegado por el actor, la norma solo permite negociaciones con grupos armados organizados al margen de la ley con fines políticos.
Federación Nacional de Departamentos	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Primer cargo.</i> Las materias contenidas en los artículos acusados sí fueron tratadas tanto en primer debate conjunto como en plenarios de cada cámara. El hecho de que el proyecto original haya sufrido cambios a lo largo del trámite no transgrede los principios que se invocan como vulnerados, pues respetan la identidad temática de la iniciativa. Por consiguiente, considera que las normas acusadas son <i>exequibles</i>. - <i>Segundo cargo.</i> El artículo 2 (parcial) de la Ley 2272 es <i>exequible</i>. No desconoce los derechos de las víctimas, toda vez que no crea un marco jurídico transicional que impida la investigación, juzgamiento y sanción de graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario. El presidente de la República está facultado para buscar salidas negociadas al conflicto armado y no es razonable excluir a una estructura armada organizada de crimen de alto impacto de una verdadera política de paz
Universidad Pontificia Bolivariana	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Primer cargo.</i> Las normas demandadas son <i>exequibles</i> porque no vulneran los principios de consecutividad e identidad flexible. Si bien fueron introducidos en la etapa final del trámite legislativo ante la plenaria de la Cámara, sus contenidos guardan identidad relativa con los aspectos temáticos discutidos y aprobados por las comisiones permanentes y la plenaria del Senado. - <i>Segundo cargo.</i> No se pronuncia
Universidad Santo Tomás	<ul style="list-style-type: none"> - No se pronuncia sobre los cargos pero considera que las normas demandadas son <i>inexequibles</i> porque fueron expedidas sin previo concepto del CSPC.
Centro Internacional para la Justicia Transicional (<i>amicus curiae</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Primer cargo.</i> No se pronuncia. - <i>Segundo cargo.</i> Los diálogos con disidentes de grupos armados desmovilizados mediante acuerdos con el Estado no desconocen los derechos de las víctimas porque la Ley 2272, en todo caso, establece que todo proceso con grupos armados debe respetar las garantías de éstas a la justicia, verdad, reparación y no repetición. Además, la norma acusada advierte claramente que los acercamientos con tales personas tienen por objeto lograr su sometimiento a la justicia. En consecuencia, recomienda declarar la <i>exequibilidad</i> del artículo 2 (parcial) demandado.
Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Primer cargo.</i> No se pronuncia. - <i>Segundo cargo.</i> Realizar nuevas negociaciones con grupos armados que en el pasado se han desmovilizado mediante acuerdos con el Estado resultaría contrario a la Carta porque implicaría sacrificar los derechos de las víctimas. No

Intervención/Concepto	Posición
	<p>obstante, la norma lo que permite es adelantar acercamientos y conversaciones con tales grupos con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento, lo cual no vulnera las garantías de las víctimas siempre que la Corte interprete la norma en el sentido de que ésta no admite la posibilidad de adelantar diálogos y negociaciones para pactar nuevos acuerdos de paz con los referidos grupos disidentes.</p>
Academia Colombiana de la Abogacía	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Primer cargo.</i> No se pronuncia. - <i>Segundo cargo.</i> Considera que el artículo 2 (parcial) demandado es <i>exequible</i>, pues desarrolla las facultades constitucionales del presidente de la República para lograr la convivencia pacífica a través del diálogo y la solución negociada al conflicto armado. Afirma que la obtención de la paz no tiene ninguna limitación.
Colectivo de Abogadas y Abogados José Alvear Restrepo	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Primer cargo.</i> No se pronuncia. - <i>Segundo cargo.</i> El artículo 2 (parcial) de la Ley 2272 es <i>inexequible</i> porque desconoce los derechos de las víctimas, al no garantizar un adecuado tratamiento jurídico para los exmiembros de grupos armados al margen de la ley desmovilizados mediante acuerdos con el Estado. No es claro si esta última expresión aplica a acuerdos previos o posteriores a la expedición de la Ley y tampoco precisa los supuestos fácticos para su aplicación. La norma también desconoce los derechos de las víctimas al catalogar a los disidentes desmovilizados como estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, lo cual desconoce su carácter político y el incumplimiento del Estado en materia de garantías para a estas personas. Por otra parte, el inciso cuarto del numeral ii) del literal c) del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022, que regula la instancia de Alto Nivel para el estudio, caracterización y calificación de las referidas estructuras, debe declararse <i>exequible condicionalmente</i>, en el sentido de que debe respetar la función consultiva que tiene actualmente atribuida la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, de acuerdo con lo señalado en la Sentencia C-224 de 2017.
Andrés Cano Duque (coadyuvancia)	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Primer cargo.</i> Solicita la <i>inexequibilidad</i> de las normas acusadas porque en las ponencias para segundo debate se introdujeron nuevos temas y artículos y se revivieron otros que habían sido previamente eliminados, lo que, a su juicio, vulnera los principios de consecutividad e identidad flexible. - <i>Segundo cargo.</i> No se pronuncia. - <i>Otros asuntos.</i> (i) Solicita la <i>inexequibilidad</i> de la totalidad de la Ley por haber sido expedida sin previo concepto del CSPC, conforme lo exige el artículo 167 de la Ley 65 de 1993 y el Decreto 2055 de 2014. Por otro lado, (ii) solicita también la <i>inexequibilidad</i> del parágrafo 1 (parcial) del artículo 5 de la Ley 2272, ya que atenta contra los derechos de las víctimas a recibir protección dentro del proceso penal.
Samir Johan Pacheco Charris	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Primer cargo.</i> Solicita la <i>exequibilidad</i> del artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 porque no vulnera los principios de consecutividad e identidad flexible. El proyecto de ley originalmente presentado preveía la prórroga del tributo regulado por el artículo 8 de la Ley 1421 de 2010. Pese a la diferencia entre la redacción del texto inicial y el que finalmente se aprobó, la temática se trató desde primer debate ante las comisiones primeras conjuntas, como también en las

Intervención/Concepto	Posición
	plenarias de cada cámara. - <i>Segundo cargo.</i> No se pronuncia.
Harold Eduardo Sua Montaña	- <i>Primer cargo.</i> Solicita inhibición respecto de la censura contra el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 por ausencia de especificidad y la inexecutable de los artículos 2 (parcial) y 18 de la misma normatividad porque fueron introducidos de forma repentina durante el segundo debate ante la plenaria de la Cámara, en desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible. - <i>Segundo cargo.</i> Solicita inhibición por ausencia de aptitud del reproche, por falta de especificidad.

D. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN¹³

15. La procuradora general de la Nación estima que las disposiciones de la Ley 2272 de 2022 son inconstitucionales. En primer término, a su juicio, lo son por violar el principio de consecutividad y permitir “a los disidentes de procesos de paz negociar nuevamente con el Gobierno Nacional y obtener beneficios sin limitaciones”¹⁴. En sustento de su postura, presenta los siguientes argumentos.

16. En primer lugar, destaca que el principio de consecutividad exige que las iniciativas legislativas sean consideradas en los cuatro debates que la Constitución ha dispuesto para la aprobación ordinaria de los proyectos de ley. A lo que se suma el principio de identidad flexible, que autoriza a las comisiones constitucionales permanentes y a las plenarias de cada corporación a introducir modificaciones al proyecto siempre que versen sobre materias tratadas y abordadas en el primer debate. Sobre este específico aspecto precisa que, a modo de autocontrol, el Congreso de la República ha dispuesto que “para la adecuada discusión de determinados proyectos de ley es imperiosa la emisión de conceptos técnicos que orienten la función legislativa”¹⁵. Lo anterior, tal como ocurre con lo previsto en el artículo 167 de la Ley 65 de 1993 sobre el concepto especializado por parte del CSPC para los casos en que se tramiten proyectos de ley con incidencia en la formulación y diseño de la política criminal del Estado.

17. En este punto, la procuradora general de la Nación destaca 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 necesario para adoptar una decisión informada, es decir, para realizar un debate válido”¹⁶. En otras

¹³ El 14 de marzo de 2023, la procuradora general de la Nación manifestó su impedimento para participar en el proceso de constitucionalidad en referencia por haber conceptualizado, presuntamente, sobre la constitucionalidad de la norma acusada. No obstante, a través del Auto 415 del 22 de marzo de 2023, la Sala Plena de la corporación decidió negar el impedimento tras encontrar que las manifestaciones aludidas por la funcionaria no se refirieron directamente a los preceptos acusados en esta actuación, a su proceso de formación ni a su compatibilidad con la Constitución; al tiempo que tampoco se dieron en el trámite de formación de las normas acusadas. Por lo anterior, se ordenó comunicarle la decisión para que procediera a rendir el concepto de rigor.

¹⁴ Expediente digital, “D0015040-Concepto del Procurador General de la Nación-(2023-03-31 16-06-42).pdf”, pág. 4.

¹⁵ *Ibidem*, pág. 5.

¹⁶ *Ibidem*.

palabras, a su juicio, la validez de una norma de rango legal puede verse comprometida cuando se demuestre que los congresistas no contaron con los conceptos técnicos requeridos para adoptar una decisión ilustrada, como es el caso del concepto del CSPC.

18. Bajo las premisas anotadas, la funcionaria estima que los reproches enlistados contra la Ley 2272 de 2022 deben prosperar porque no se respetó el principio de consecutividad. Según expone, ninguno de los preceptos acusados contenidos en los artículos 2º, 12 y 18 de la ley en mención respetó el citado principio. Por un lado, ninguno de ellos se encuentra en el texto aprobado por las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes de las cámaras que deliberaron de forma conjunta. Al paso que la creación de la instancia de alto nivel y la calificación de grupos armados ilegales conformados por personas que integraron organizaciones desmovilizadas al margen de la ley, fueron disposiciones introducidas en el pleno del Senado y de la Cámara de Representantes, respectivamente. Por otro lado, las deliberaciones no fueron ilustradas con el concepto del CSPC, pues el dictamen de rigor no fue aportado en ninguna de las fases del proceso legislativo.

19. Y si bien es verdad –asegura la procuradora general– que los asuntos contenidos en las expresiones cuestionadas tienen relación con las materias generales del proyecto, abordadas desde el primer debate, por lo que podrían respetar la consecutividad al amparo de la identidad flexible, lo cierto es que la ausencia de insumos técnicos como el concepto del CSPC impiden la satisfacción de tal presupuesto. En este caso, la procuradora general estima que por los tiempos en los que se adelantaron los debates, los congresistas no lograron “apoyarse en sus unidades de trabajo legislativo a fin de ilustrarse en debida forma”¹⁷, lo que se agrava con la ausencia del concepto técnico en la materia.

20. En segundo término, en lo que respecta a los reproches sustanciales formulados contra los incisos del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022, la procuradora general trae a colación el contenido del artículo 66 transitorio de la Constitución Política y se refiere al sentido y a los límites de los procesos de justicia transicional. En punto a esta última cuestión, manifiesta que los instrumentos de la justicia transicional no pueden ser predicables de estructuras delincuenciales que no sean parte del conflicto armado: “como las denominadas bandas criminales o los grupos paramilitares”¹⁸. Así mismo, aduce que “no pueden ser destinatarios de los instrumentos de justicia transicional los miembros de los grupos armados al margen de la ley desmovilizados que vuelven a delinquir”.

21. A partir de lo expuesto, destaca que los incisos del artículo 2º que son objeto de controversia constitucional deben ser declarados inexecutable por los siguientes motivos. Primero, contienen una regulación indeterminada e imprecisa que puede ser contraria al artículo 66 transitorio de la Constitución, pues da pie para que grupos armados que no hacen parte del conflicto obtengan beneficios propios de la justicia transicional. Segundo, pese a que el articulado

¹⁷ *Ibidem*, pág. 9.

¹⁸ *Ibidem*, pág. 14.

distingue entre negociaciones y acercamientos, las reglas aplicables a cada uno de estos procesos resultan ser prácticamente análogas, como ocurre con la suspensión de las órdenes de captura en beneficio de los integrantes de las estructuras armadas que pueden ser beneficiadas por el articulado *sub examine*.

22. Por último, en tercer término, la procuradora pone de presente que quienes firmaron un acuerdo de paz con el Gobierno, lo traicionaron y volvieron a las armas (como, según ella, fue el caso de la llamada Segunda Marquetalia), no pueden volver a la JEP ni tramitar sus beneficios en el marco de un nuevo acuerdo de paz, sino sólo aspirar a someterse a la justicia penal ordinaria y recibir los beneficios que la ley otorgue en materia de desmantelamiento de estas organizaciones y delación. En ese orden, expone que los apartes cuestionados del artículo 2 de la Ley 2272 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”¹⁹.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

23. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, dado que se trata de una norma contenida en una ley de la República.

B. CUESTIÓN PREVIA: EXAMEN DE APTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA

Requisitos para la aptitud sustantiva de la demanda de inconstitucionalidad. Reiteración de jurisprudencia²⁰

24. La acción pública de inconstitucionalidad se fundamenta en los artículos 40.6 y 241.4 de la Carta y legitiman a todo ciudadano colombiano para demandar la exequibilidad de las leyes a través de la acción pública de inconstitucionalidad. Se trata de un mecanismo regido por el principio *pro actione*²¹, según el cual:

“cuando se presente duda en relación con el cumplimiento [de los requisitos de la demanda] se resuelva a favor del accionante y en ese orden de ideas se admita la demanda y se produzca un fallo de mérito”. No obstante, la propia Corte ha reconocido que dicho principio ‘no puede llevar a que se declare la

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Este apartado retoma lo señalado por la Corte Constitucional en sentencias C-1052 de 2001, C-108 de 2021, C-366 de 2022 y C-385 de 2022.

²¹ Este principio “*propende por un acceso abierto a los instrumentos del control constitucional, teniendo en cuenta, primero, que según la propia Carta Política, estas acciones pueden ser propuestas por cualquier ciudadano, y segundo, que las mismas apuntan a garantizar un asunto de primer orden como es la supremacía e integridad de la Carta Política dentro del ordenamiento jurídico*”. Corte Constitucional, sentencia C-264 de 2019.

exequibilidad ante una demanda que no presente suficientes argumentos, cerrando la puerta para que otro ciudadano presente una acción que sí cumpla con las condiciones para revisarla’.²²

25. De manera que el citado principio ciertamente libera el ejercicio de esta acción de rigores formales y técnicos, pero no releva al demandante de cumplir con una mínima carga argumentativa que permita identificar adecuadamente el concepto de la violación. De hecho, el Decreto Ley 2067 de 1991, que fija el régimen procedimental de los juicios y actuaciones ante la Corte Constitucional, establece en su artículo 2° los requisitos que deben satisfacer las demandas de inconstitucionalidad, entre ellos, la presentación de las razones por las cuales se afirma que las normas acusadas resultan contrarias a la Carta -numeral 3-, es decir, el concepto de la violación²³.

26. En Sentencia C-1052 de 2001²⁴, esta corporación señaló que dicho requisito sólo se cumple en la medida en que el cargo de inconstitucionalidad esté fundamentado en razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. Recientemente, la Corte sintetizó el contenido de cada una de tales exigencias, en los siguientes términos:

“...las acusaciones deben: (i) ser suficientemente comprensibles (claridad); (ii) recaer sobre el contenido real de la disposición acusada y no sobre uno inferido por quien demanda (certeza); (iii) demostrar cómo la disposición vulnera la Constitución Política, mediante argumentos determinados, concretos, precisos y particulares sobre la norma en juicio (especificidad); (iv) ofrecer razonamientos de índole constitucional que se refieran al contenido normativo de las disposiciones demandadas (pertinencia); y (v) suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma que se estima contraria a la Carta Política (suficiencia). En todo caso tales exigencias no deben impedir que la acción pública sea utilizada por cualquier ciudadano, siempre que cumpla una carga mínima, por virtud del principio de *pro actione*.”²⁵

27. La Corte profundizará en el contenido de algunas de las precitadas exigencias más adelante, al examinar la aptitud sustantiva de los cargos planteados en la demanda bajo examen *-infra* numerales 30 y 38-. Por lo pronto, cabe reiterar que su importancia radica en que “la acción de inconstitucionalidad concreta un derecho político de participación de la ciudadanía, que tiene como finalidad el control a la función del poder legislativo, y que por tanto solo conduce a una decisión de mérito si se trata de una oposición comprensible, que produzca unos efectos constatables y que se adviertan contrarios a la Carta Política, debidamente fundados, de lo contrario se mantendrá la presunción de constitucionalidad de las normas jurídicas.”²⁶

28. Ahora bien, en principio, el cumplimiento de estas exigencias de aptitud de los cargos se verifica inicialmente durante la etapa de admisibilidad de la demanda, por parte del magistrado sustanciador a quien se le ha repartido el

²² Corte Constitucional, sentencia C-609 de 2017 (énfasis añadido).

²³ Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001.

²⁴ Reiterada en sentencias C-1031 de 2002, C-1042 de 2003, C-1177 de 2004, C-798 de 2005, C-507 de 2006, C-401 de 2007, C-673 de 2008, C-713 de 2009, C-840 de 2010, C-807 de 2011, C-909 de 2012, C-083 de 2013, C-418 de 2014, C-721 de 2015, C-330 de 2016, C-189 de 2017, C-134 de 2018, C-165 de 2019, C-292 de 2019, C-108 de 2021, C-366 de 2022, entre otras.

²⁵ Corte Constitucional, sentencia C-385 de 2022 (énfasis añadido).

²⁶ *Ibidem* (énfasis añadido).

expediente para tal efecto. Sin embargo, esto en modo alguno obsta para que la Sala Plena, a la hora de resolver la cuestión y como resultado de sus deliberaciones, concluya que los cargos adolecen de falta de esa aptitud sustantiva requerida, evento en el cual se impone la adopción de un fallo inhibitorio²⁷. Recientemente, la corporación ha sostenido que:

“al asumir el análisis colegiado de los cargos de la demanda, cuenta con la competencia para realizar un nuevo análisis de procedibilidad, máxime cuando las intervenciones y el concepto de la Procuraduría General de la Nación brindan mayores elementos de juicio para definir si los razonamientos de la demanda pueden conducir a pronunciarse de fondo. Esto, claro está, no significa que la Corte esté limitada por los cuestionamientos esbozados por los intervinientes o el Ministerio Público.”²⁸

29. Con base en lo expuesto, y dado que varios de los intervinientes cuestionaron la aptitud sustantiva de los cargos dentro del asunto bajo examen *-supra* Sección I C, la Sala procederá a evaluar si éstos satisfacen o no las precitadas exigencias de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. En caso afirmativo, proseguirá con el examen de constitucionalidad; de lo contrario, se declarará inhibida para pronunciarse de fondo.

Examen de aptitud sustantiva de la demanda en el caso concreto

30. *(i) Ausencia de aptitud sustantiva del cargo contra los artículos 2 (parcial), 12 y 18 por violación de los principios de consecutividad e identidad flexible.*

31. Como bien lo afirma el demandante, los principios de consecutividad e identidad flexible permiten que, durante el proceso legislativo, las plenarias de las cámaras introduzcan modificaciones a los proyectos aprobados por las comisiones, en tanto guarden relación con la materia debatida y aprobada en primer debate.²⁹ Esto cobra relevancia para el análisis de aptitud del cargo, porque no toda variación entre los textos aprobados en cada instancia de trámite legislativo configura una violación al principio de consecutividad. Al respecto, la Corte tiene establecido lo siguiente:

“[N]o basta con establecer que un determinado texto aprobado en plenaria es nuevo respecto de lo aprobado en la comisión, puesto que ello puede responder a una modificación o adición producida en los términos de las normas superiores citadas. Es necesario además, para que el cargo de inconstitucionalidad pueda prosperar, que se acredite, que tal novedad no guarda relación de conexidad con lo aprobado en el primer debate o que es

²⁷ La Corte ha precisado que el análisis de aptitud de la demanda es pertinente también al momento de resolver el fondo de la cuestión, “...a pesar de que la acción de inconstitucionalidad hubiera sido admitida, toda vez que dicha providencia constituye apenas el estudio inicial de la argumentación expuesta en la demanda, la cual una vez ha cumplido las diferentes etapas procesales como la de intervención ciudadana y emitido el concepto del Procurador General de la Nación, permite a la Corte disponer de mayores elementos de juicio, que una vez valorados integralmente podrían llevar a una decisión inhibitoria por ineptitud sustancial de la demanda, la cual no hace tránsito a cosa juzgada constitucional”. Sentencia C-542 de 2017. En similar sentido, sentencias C-1300 de 2005, C-1128 de 2008, C-456 de 2012, C-104 de 2016, C-220 de 2019, C-035 de 2020, C-108 de 2021, entre otras.

²⁸ Corte Constitucional, sentencia C-366 de 2022, a su vez reiterando las sentencias C-189 de 2021 y C-056 de 2022.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia C-372 de 2004.

contraria a lo allí decidido

De esta manera, para estructurar un cargo por violación del principio de consecutividad, no basta con que el actor se limite, como ocurre en este caso, a identificar las disposiciones que contengan adiciones o novedades respecto de lo aprobado en el primer debate, puesto que ello es permitido por la Constitución y la ley orgánica del reglamento del Congreso.

“Para que la Corte pueda entrar a realizar un examen de constitucionalidad por este concepto se requiere que la demanda cumpla las siguientes condiciones: 1. Que identifique de manera precisa los contenidos normativos que se consideran nuevos y 2. Que se exprese, así sea de manera sucinta, respecto de cada uno de ellos, o de cada grupo de contenidos, las razones por las cuales se considere que los mismos corresponden a asuntos nuevos, que no guarden relación de conexidad con lo discutido en el primer debate.

(...)

“En general, de aceptarse la pretensión del actor sería necesario concluir que la Corte, oficiosamente, a partir de la comparación que el demandante haga entre los textos aprobados en primer y en segundo debates, tendría que adelantar un minucioso examen de la totalidad de los debates que sobre un proyecto de ley se hayan cumplido en las plenarias, para constatar si en los textos que registran diferencia, hay alguna relación de conexidad con el contenido material de lo aprobado en la comisión, y en general si no está presente alguna de las condiciones que dan sustento constitucional a tal variación.

“Sin embargo, uno de los elementos centrales del sistema de control de constitucionalidad que rige en Colombia es, precisamente, el de que la Corte no puede proceder de oficio y que su competencia, cuando se demande una norma por virtud de la acción pública de inconstitucionalidad, se deriva de los cargos que sean adecuadamente formulados por el demandante.”³⁰

32. Bajo los parámetros expuestos, para la Sala es evidente que el reproche planteado por el demandante contra los artículos 2 (parcial), 12 y 18 de la Ley 2272 de 2022 por violación de los principios de consecutividad e identidad flexible carece de aptitud sustantiva, por las razones que a continuación se precisan.

33. Primero, el demandante reprocha que los incisos tercero y cuarto del numeral (ii) del literal c) del artículo 2° parcialmente demandado, que regulan, respectivamente, el reconocimiento de los exmiembros de grupos armados desmovilizados mediante acuerdos pactados con el Estado como estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (“EAOCAI”) y la creación de una instancia de alto nivel para el estudio, caracterización y calificación de tales estructuras, fueron incorporados al articulado durante el debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes. Sin embargo, no ofrece ningún argumento indicativo de que estos asuntos sobrepasen las temáticas tratadas durante los primeros debates.

34. El actor únicamente se refiere a una constancia de un grupo de senadores en cuanto a que algunos apartes del artículo 2° aprobado en comisiones conjuntas no fueron debatidos durante el primer debate, pero no es clara la

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-992 de 2001 (énfasis añadido), reiterada en sentencias C-839 de 2003, C-1124 de 2004, C-856 de 2005, C-292 de 2007, C-082 de 2014 y C-094 de 2017.

relación entre aquella y las normas atacadas, ya que éstas, según narra el demandante, se incorporaron al articulado en un momento posterior al de la referida constancia. Además, el propio accionante reconoce que durante los debates sí se discutió sobre las EAOCAl³¹, por lo que resulta insuficiente afirmar que los asuntos regulados por los incisos tercero y cuarto acusados -que tienen relación directa con las EAOCAl-, desbordan las temáticas tratadas durante el primer debate en las Comisiones Primeras Conjuntas y el segundo debate ante la plenaria del Senado.

35. Segundo, en cuanto al artículo 12, el actor afirma que solo en el debate ante la plenaria de la Cámara se aprobó el texto referido al cumplimiento de la Sentencia C-101 de 2022 y a la prórroga de la facultad de cobrar un tributo, mientras que en los debates anteriores el articulado debatido y aprobado se proponía una modificación del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010, acerca de los aportes a los fondos-cuenta territoriales para la seguridad ciudadana. No obstante, para la aptitud del cargo era necesario que el demandante explicara por qué, más allá de las diferencias entre los textos normativos, no existe una relación temática entre aquél finalmente aprobado y los que fueron objeto de debate, más aún teniendo en cuenta que la aludida sentencia declaró la inexecutable de algunos apartes del artículo 8° de la Ley 1421 de 2020 con efectos diferidos por el término de dos legislaturas, “con el fin de que el Congreso, dentro de la libertad de configuración que le es propia, expida la norma que prevea el hecho generador de las tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales para fomentar la seguridad ciudadana”.

36. Tercero, en relación con el artículo 18, el actor señala que la reconciliación con la naturaleza como forma de reparación se introdujo en el debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes, y reprocha que tal medida no se encontraba ni en el proyecto original ni en los articulados aprobados por las Comisiones Primeras Conjuntas ni por la plenaria del Senado. Sin embargo, esto resulta insuficiente para concluir que dicho asunto no fue tratado durante los debates anteriores al que se surtió ante la plenaria de la Cámara de Representantes, ni mucho menos que no guarde relación temática con las materias que sí fueron tratadas. Se insiste, para la aptitud del cargo por violación de los principios de consecutividad e identidad flexible, “no basta con establecer que un determinado texto aprobado en plenaria es nuevo respecto de lo aprobado en la comisión, puesto que ello puede responder a una modificación o adición producida en los términos de las normas superiores citadas. Es necesario además, para que el cargo de inconstitucionalidad pueda prosperar, que se acredite, que tal novedad no guarda relación de conexidad con lo aprobado en el primer debate o que es contraria a lo allí decidido”³².

37. Conforme con lo expuesto, ninguno de los anteriores reparos permite evidenciar una vulneración de los principios de consecutividad e identidad

³¹ El actor expresamente señaló: “Sin perjuicio de que en los debates sí se haya hablado de las EAOCAl, 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.” En: Expediente digital, “D0015040-Presentación Demanda-(2022-11-18 11-49-02).pdf”, pág. 19.

³² Corte Constitucional, sentencia C-839 de 2003, reiterada en sentencia C-856 de 2005.

flexible, puesto que el demandante no logra demostrar que las modificaciones introducidas por la plenaria de la Cámara a los artículos 2 (parcial), 12 y 18 de la Ley 2272 de 2022, resultan temáticamente ajenas a las materias tratadas en primer debate ante las Comisiones Primeras Conjuntas y en segundo debate ante la plenaria del Senado. Esta carencia evidentemente afecta la especificidad, pertinencia y suficiencia del cargo e inhibe a la Corte de pronunciarse de fondo.

38. *(ii) Ausencia de aptitud sustantiva del cargo contra el artículo 2 (parcial) por violación del “eje transversal de la Constitución Política que supone el deber del [E]stado 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.*

39. El demandante sostiene que los incisos tercero y cuarto del numeral (ii) del literal c) del artículo 2 de la Ley 2272 permiten que personas que incumplieron el régimen de condicionalidad impuesto por el Acto Legislativo 1 de 2017 sean nuevamente parte de una negociación con el Estado. A su juicio, esto viola el deber constitucional a cargo de este último de proteger los derechos de las víctimas de graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, ya que supone un sacrificio de justicia que no se ve retribuido con una maximización de los derechos de aquéllas. Afirma que el orden constitucional sólo se garantiza si el reconocimiento de beneficios penales a miembros de grupos armados se compensa con incrementos en la protección de los derechos de las víctimas, como lo señaló esta Corte en la Sentencia C-674 de 2017. Por tanto, considera que al no cumplirse esta exigencia, la medida contenida en la norma parcialmente acusada se torna desproporcionada e irrazonable y, consecuentemente, inexecutable.

40. Aunque el planteamiento es claro, tal como lo advirtieron varios de los intervinientes, carece de *certeza*, pues parte de una incorrecta lectura de las expresiones demandadas de las que no se desprenden las proposiciones normativas que son objeto de censura.

41. La Corte tiene previsto que el requisito de certeza exige que el cargo de inconstitucionalidad recaiga sobre “una norma real o existente, cuyo alcance puesto de presente, se desprenda lógicamente de su tenor literal, así como de los elementos del sistema normativo que determinan su alcance”³³. Por consiguiente “las interpretaciones subjetivas de la norma demandada, dadas por el accionante, que no surjan de la misma, no permiten el control de constitucionalidad”³⁴.

42. Es lo que ocurre en el asunto bajo examen, toda vez que el accionante les atribuye a los apartes demandados contenidos distintos a los que éstos realmente regulan. En efecto, las expresiones cuestionadas por el demandante se encuentran insertas en el artículo 2° de la Ley 2272. Éste se ocupa de definir las nociones de seguridad humana y la política de paz total -literales a) y b)-, y de establecer los dos tipos de procesos que le son permitidos al Gobierno adelantar

³³ Corte Constitucional, sentencia C-505 de 2020. En igual sentido, sentencias C-348 de 2021, C-375 de 2022, C-015 de 2023, entre otras.

³⁴ *Ibidem* (énfasis añadido).

en el marco de esta última -literal c)-. Este último literal, a su turno, se desagrega en dos numerales que determinan, para cada proceso, qué grupos o estructuras pueden actuar como contraparte del Gobierno, y con qué objeto, en los siguientes términos:

Tabla 2 – Tipos de procesos regulados por el artículo 2°, lit. c) de la Ley 2272 de 2022

Tipo de proceso	Contraparte del Gobierno	Objeto del proceso
Negociaciones	<p>Grupos armados al margen de la ley (GAOML)</p> <p>Se entienden como GAOML aquellos grupos que, bajo la dirección de un mando responsable, ejercen control sobre una parte del territorio que les permite realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.</p>	<p>Diálogos de carácter político en los que se pacten acuerdos de paz.</p>
Acercamientos y conversaciones	<p>Grupos armados organizados o EAOCAL.</p> <p>Se entienden como EAOCAL:</p> <p>(i) Las 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 que se enmarquen en patrones criminales como las previstas en la Convención de Palermo, “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”.</p> <p>(ii) Los exmiembros de grupos armados al margen de la ley, desmovilizados mediante acuerdos pactados con el Estado colombiano, que contribuyan con su desmantelamiento.</p>	<p>Sometimiento a la justicia y desmantelamiento</p>

43. Adicionalmente, el inciso cuarto del numeral (ii) del literal c) del artículo 2° de la Ley 2272 crea una instancia de Alto Nivel coordinada por el Ministerio de Defensa Nacional y con la participación de la Dirección Nacional de Inteligencia y del Alto Comisionado para la Paz, que tiene por objeto el estudio, caracterización y calificación de las EAOCAL que puedan verse beneficiadas por dicha Ley.

44. Como se puede advertir, el accionante malinterpreta el alcance de los incisos tercero y cuarto del numeral (ii) del literal c) del artículo 2° de la Ley 2272 que cuestionó en su demanda. El primero de ellos se limita a catalogar como EAOCAL a ex miembros de grupos desmovilizados mediante acuerdos con el Estado, pero no regula ningún tipo de tratamiento o beneficio que conduzca a interpretar que el precepto acusado permite aplicar a tales personas instrumentos de justicia transicional y otras prerrogativas desproporcionadas en detrimento de los derechos de las víctimas. En este sentido, el demandante concluye erradamente que la norma autoriza a que se adelanten nuevas negociaciones de paz, sin que tal contenido se derive objetivamente de su texto.

45. Por su parte, el segundo precepto atacado -inciso cuarto del numeral (ii) del literal c) del artículo 2° de la Ley 2272-, se limita a crear una instancia de

alto nivel para el estudio, caracterización y calificación de las EAOCAI -*supra* numeral 43-. Esta norma no regula ningún beneficio o tratamiento para estas últimas, como para concluir que con la instauración de dicha dependencia se incumple el deber del Estado de proteger los derechos de las víctimas de graves violaciones de a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario. En suma, las proposiciones jurídicas que el actor acusa de inconstitucionales en modo alguno surgen de los preceptos normativos que demanda.

46. La falta de certeza del cargo afecta también su especificidad, pertinencia y suficiencia. Al estar la argumentación basada en una interpretación errada de las normas demandadas, no es posible concluir que el demandante evidenció las razones por las cuáles éstas son contrarias a la Carta, a partir de argumentos constitucionalmente relevantes, capaces de suscitar duda tan siquiera sumaria sobre su falta de conformidad con el texto superior.

47. En conclusión, como quiera que los cargos de inconstitucionalidad planteados por el demandante contra los artículos 2 (parcial), 12 y 18 de la Ley 2272 de 2022 incumplen las exigencias argumentativas para considerar su aptitud sustantiva, le corresponde a la Corte declararse inhibida para pronunciarse de fondo respecto de tales censuras.

Cargos adicionales propuestos por algunos intervinientes y la procuradora general de la Nación

48. Por último, algunos de los intervinientes y la procuradora General de la Nación propusieron censuras distintas a las planteadas por el demandante: (i) la Universidad Santo Tomás sostuvo que las normas demandadas merecen ser declaradas inexequibles porque fueron expedidas sin previo concepto del CSPC; (ii) el interviniente y coadyuvante Andrés Cano Duque solicitó la inexequibilidad de toda la Ley 2272 por la ausencia del referido concepto y, específicamente, pidió la inexequibilidad del artículo 5° de la Ley por considerarlo violatorio de los derechos de las víctimas a recibir protección dentro del proceso penal. A su turno, (iii) la procuradora general de la Nación adujo que la falta del concepto del CSPC hizo que durante el trámite legislativo se viera afectado el principio de consecutividad porque tal situación impidió que los congresistas contaran con los insumos técnicos adecuados para desarrollar los debates de manera informada.

49. Al respecto, la jurisprudencia en vigor de esta corporación establece que, en un proceso iniciado a partir de la presentación de una acción pública de inconstitucionalidad, por regla general el examen de la Corte está limitado a los cargos formulados en la demanda y a los admitidos para el debate³⁵. El proceso de constitucionalidad es participativo y democrático pero al mismo tiempo de carácter rogado, por lo que resulta fundamental que los argumentos contenidos en la demanda no solo sean el punto de partida sino el eje que articula toda la discusión, pues es en relación con éstos que los intervinientes fijan su postura y

³⁵ Corte Constitucional, sentencias C-304 de 2021 y C-111 de 2022.

presentan sus argumentos de impugnación o defensa de las normas objeto de juzgamiento³⁶. Al respecto, en reciente pronunciamiento este tribunal señaló:

“Incorporar un argumento planteado en las intervenciones que no guarde una relación directa y material con las razones que sustentan la demanda, eliminaría la posibilidad efectiva de que los ciudadanos eventualmente interesados en contribuir a la discusión: (i) reconocieran o descartaran su interés en participar en el trámite constitucional y, posteriormente junto con el Ministerio Público, (ii) defendieran su postura respecto de la disposición acusada en él. La efectividad del debate público quedaría comprometida, al sorprender a los participantes con una proposición distinta a aquellas presentadas en la acción, tras de su admisión. Sus razonamientos conectan el sentido de las acusaciones, las intervenciones y el pronunciamiento de esta Corporación. En ese sentido, garantiza la congruencia de la decisión.

“La alteración de las premisas que sustentan la demanda y las intervenciones en el curso del trámite, en principio, modificaría la acusación y, en relación con ella, ni la ciudadanía, ni los intervinientes tendrían la posibilidad material de pronunciarse. De esta manera, el trámite constitucional habría sido tan solo formal, sin promover el debate público sobre la compatibilidad de la norma con la Constitución.

(...)

“Ahora bien, la correspondencia entre la acusación del demandante y la fundamentación de las intervenciones se evalúa en términos de la coincidencia entre sus argumentos. Cuando los reparos y la intervención se orientan en un mismo sentido, al estar asociadas a un mismo problema jurídico, la intervención se articuló en relación con la demanda. Pero, en los eventos en los cuales, los argumentos de la intervención estructuran un problema de análisis distinto, podría concluirse que la acusación es nueva y, al ser propuesta por un interviniente, no es posible tenerla en cuenta como un nuevo cargo.

“Por otra parte, nuevamente la Sala recuerda que el carácter rogado del juicio de constitucionalidad por vía de acción implica que este solo puede producirse cuando un ciudadano lo reclama y, además, sus reparos son tramitados a través de todo el procedimiento previsto para ello en el Decreto 2067 de 1991. Una acusación que no haya agotado este último, en principio, no tiene la vocación de generar el pronunciamiento de esta Corporación.”³⁷

50. Con base en lo anterior, para la Sala es claro que no le es dado pronunciarse sobre los mencionados planteamientos propuestos por los intervinientes y coadyuvante³⁸, toda vez que desbordan el objeto del litigio

³⁶ Corte Constitucional, sentencia C-111 de 2022, a su vez citando las sentencias C-194 de 2013 y C-084 de 2018.

³⁷ Corte Constitucional, sentencia C-111 de 2022.

³⁸ La condición de coadyuvante en modo alguno permite el planteamiento de cargos distintos a los que se plantearon en la demanda apoyada. Al respecto, esta corporación ha señalado que “entrar a analizar acusaciones novedosas presentadas so pretexto de una coadyuvancia, equivale a asumir funciones respecto de peticiones que no se han elevado en debida forma y debe recordarse que la Corte está conminada a ejercer sus competencias de control “en los estrictos y precisos términos” del artículo 241 superior. (...) || Así pues, la coadyuvancia no puede ser convertida en instrumento para obtener decisiones rápidas y no sometidas a la ritualidad del proceso, tampoco sirve para desplazar las pretensiones y cargos originalmente planteados de la demanda”. Corte Constitucional, Sentencia C-930 de 2007. En similar sentido, en Auto 277 de 2023, la Corte señaló que “dentro de la oportunidad de las intervenciones en los procesos promovidos por otros ciudadanos que resulta procedente formular la coadyuvancia, la cual, en estricto sentido, encuentra fundamento en el artículo 242-1 de la Constitución, en cuanto autoriza la opción de impugnar las normas sometidas a control por otros ciudadanos. Dicha coadyuvancia, sin embargo, deberá estar acorde con las pretensiones y cargos planteados en la demanda

determinado por los reproches de constitucionalidad formulados por el demandante. Éstos se contrajeron a que (i) los artículos 2 (parcial), 12 y 18 resultaban violatorios de los principios de consecutividad e identidad flexible en tanto fueron introducidos en el último debate del trámite ante la plenaria de la Cámara de Representantes; y (ii) el artículo 2 (parcial) vulnera el deber constitucional del Estado de garantizar los derechos de las víctimas de graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario. En ningún momento el actor demandó la totalidad de la ley, tampoco cuestionó el artículo 5°, ni sustentó sus censuras en la ausencia del concepto del CSPC.

51. En relación con esto último, es cierto que la Corte ha reconocido que, excepcionalmente, puede entrar a considerar argumentos adicionales sustentados en normas superiores distintas a las invocadas en la demanda de inconstitucionalidad³⁹, lo que podría eventualmente conllevar a colegir que le era dado a la Corte analizar los reproches contra las normas acusadas por haber sido expedidas sin previo concepto del CSPC, teniendo en cuenta que algunos de los intervinientes sostuvieron que existen parámetros de constitucionalidad que así lo exigen. No obstante, la Corte también ha precisado que esta posibilidad, que se fundamenta en los artículos 46 de la Ley Estatutaria 270 de 1996 y 22 del Decreto Ley 2067 de 1991, procede *siempre y cuando* se satisfagan los siguientes requisitos:

“i. Debe haber una demanda de inconstitucionalidad con aptitud para provocar un pronunciamiento de fondo. No es entonces admisible ejercer un control cuando no exista acción pública, o cuando esta no reúna las condiciones de claridad, certeza, pertinencia, suficiencia y especificidad, pues esto sería desconocer que en el fondo no hay demanda ciudadana, presupuesto imprescindible para activar la competencia de la Corte, en virtud del artículo 241 numeral 4 de la Constitución. El control sobre las leyes ordinarias y los decretos con fuerza de ley se activa en virtud de una demanda en forma, **y por lo mismo esta facultad no implica para la Corte un poder de construir cargos de inconstitucionalidad, allí donde no existen.**

“ii. El control que ejerza la Corte, en virtud de esta potestad, debe versar sobre una norma efectivamente demandada, o susceptible de controlarse en virtud de una integración de la unidad normativa, de conformidad con los estrictos y precisos términos del artículo 241. Esta facultad no la autoriza entonces para pronunciarse de oficio sobre normas no acusadas mediante acción pública, y en casos en los cuales no se den los presupuestos de la integración normativa.

“iii. Este poder tiene como límite que el acto sujeto a control admita una revisión de constitucionalidad por razones normativas no planteadas en la demanda.

“iv. Cuando se trate de vicios sujetos a la caducidad de la acción pública (CP arts 242 y 379), esta última debe haber sido instaurada antes de que expire el término de caducidad, pues de lo contrario resulta inviable

que se coadyuva. Esto es así porque solo a partir de la admisión de la demanda es posible establecer cuáles normas son sometidas al control constitucional”.

³⁹ Corte Constitucional, sentencias C-284 de 2014, C-091 de 2022 y C-111 de 2022.

ejercer esta competencia de control.

“v. Debe ser **clara la competencia de la Corte** para ejercer este tipo de revisión de constitucionalidad sobre la norma acusada.”⁴⁰

52. En el caso bajo examen, no se cumple con la primera exigencia en cuanto a que debe existir una demanda de inconstitucionalidad apta para provocar un pronunciamiento de fondo, toda vez que, como quedó visto, las censuras planteadas por el ciudadano Jorge Enrique Pava Quiceno incumplen los requisitos de aptitud sustantiva. Esto de entrada descarta la posibilidad de acudir a la mencionada facultad excepcional para considerar la posible trasgresión de parámetros de control no invocados en la demanda.

C. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

53. El ciudadano Jorge Enrique Pava Quiceno presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2° (parcial), 12 y 18 de la Ley 2272 de 2022, que sustentó en dos cargos. En primer lugar, alegó que en la expedición de los artículos demandados se vulneraron los principios de consecutividad e identidad flexible previstos en los artículos 157 y 160 de la Constitución Política de 1991, toda vez que aquéllos no fueron discutidos en todos los debates del trámite legislativo, sino incorporados en forma súbita e inconexa durante la discusión ante la plenaria de la Cámara de Representantes. En segundo lugar, el accionante adujo que los apartes demandados del artículo 2°, al permitir que personas que incumplieron el régimen de condicionalidades previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017 vuelvan a negociar con el Estado y obtengan nuevos beneficios, desconoce el eje estructural de la Constitución que impone al Estado la obligación de garantizar los derechos de las víctimas de graves violaciones de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

54. La Sala Plena de la Corte Constitucional recordó que la acción de inconstitucionalidad es de carácter rogado, y si bien se rige por el principio *pro actione*, esto no releva al demandante de la carga argumentativa que tiene de explicar el concepto de la presunta vulneración en forma clara, cierta, específica, pertinente y suficiente. Al examinar la demanda del ciudadano Pava Quiceno bajo tales parámetros, la Sala Plena encontró que ésta no cumplía con las exigencias de aptitud requeridas para emprender el correspondiente control abstracto de constitucionalidad.

55. En relación con el primer cargo, la Sala reiteró su jurisprudencia en cuanto a que para la adecuada estructuración de la acusación por violación de los principios de consecutividad e identidad flexible, no basta con señalar los textos adicionados en las plenarios de las cámaras legislativas que no fueron previamente discutidos por las respectivas comisiones constitucionales permanentes, sino que también es menester que el demandante acredite que las materias nuevas incorporadas en segundo debate en plenaria no tienen ninguna relación de conexidad temática con aquéllas discutidas en primer debate en comisión. La corporación encontró insatisfechas estas exigencias de aptitud en el caso concreto, porque el demandante no logró evidenciar que los asuntos

⁴⁰ Corte Constitucional, sentencia C-284 de 2014, reiterada en sentencias C-091 de 2022 y C-111 de 2022.

regulados en los artículos acusados no fueron tratados durante primer debate en comisiones conjuntas y, en todo caso, tampoco demostró que las disposiciones introducidas en las plenarias no guardaban ninguna relación de conexidad con las materias discutidas en el primer debate conjunto.

56. Por otra parte, la Corte consideró que el segundo cargo carecía de certeza, porque le atribuía a la norma acusada contenidos que no se desprendían de su tenor literal. El artículo 2° de la Ley 2272 faculta al Gobierno nacional para llevar a cabo acercamientos y conversaciones con GAO o EAOCAL -incluyendo a los ex miembros de grupos armados al margen de la ley desmovilizados mediante acuerdos con el Estado-, con el único objetivo de “lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento”. Para la Sala, de la sola habilitación al Gobierno para procurar acercamientos y conversaciones -que no negociaciones- con personas desmovilizadas, se insiste, con el propósito de someterlos a la justicia o desmantelarlos, no se sigue que la norma permita la posibilidad de renegociar acuerdos previamente pactados entre el Estado y grupos armados organizados, como tampoco se advierte que aquélla otorgue beneficios a quienes incumplieron tales pactos, en detrimento de los derechos de las víctimas. En este sentido, la Sala reiteró su consolidada jurisprudencia en cuanto a que carecen de certeza los cargos que se sustentan, no en el contenido objetivo de la norma demandada, sino en los hipotéticos efectos que, a juicio del accionante, puede llegar a traer su aplicación.

57. Por lo demás, la Corte también llamó la atención sobre la ausencia de argumentos específicos, pertinentes y suficientes en la demanda que evidenciaran por qué razón la creación de la instancia de alto nivel para la caracterización y calificación de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto resulta violatoria de los derechos de las víctimas de graves violaciones de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

58. Finalmente, y como quiera que el Ministerio Público y algunos intervinientes propusieron acusaciones adicionales y distintas a las planteadas por el accionante, la Corte recordó que no le es dado pronunciarse respecto de censuras que desbordan el objeto del proceso de constitucionalidad, el cual se delimita a partir de los cargos formulados por el demandante y no por quienes intervienen en el trámite.

59. En suma, ante la ineptitud sustantiva de los cargos de inconstitucionalidad, la Sala Plena se declaró inhibida de emitir pronunciamiento de fondo respecto de la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Pava Quiceno.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

ÚNICO. Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse de fondo respecto de la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Jorge Enrique Pava Quiceno en contra de los artículos 2° (parcial), 12 y 18 de la Ley 2272 de 2022, “[p]or medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014, 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones”, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,



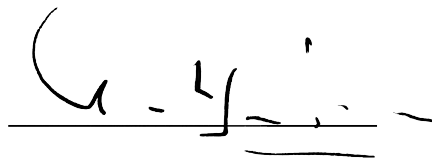
DIANA FAJARDO RIVERA
Presidenta



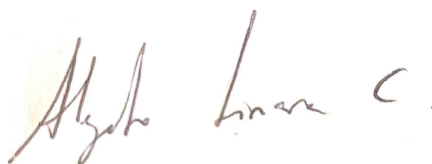
NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada



JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado



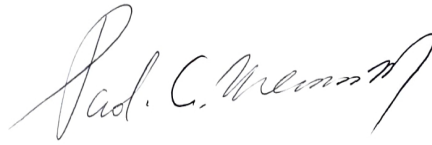
JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con salvamento de voto



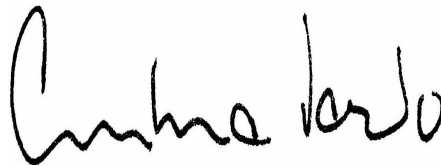
ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado



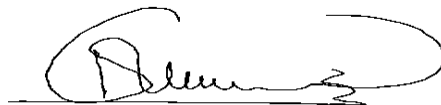
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado



PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada



CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada



JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado



ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **beb5d6ee2fe358b7aace567c565285d9b62023681e98434738a1e401928fa5d0**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>

ANEXO

Resumen de las intervenciones y conceptos presentados oportunamente¹

1. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República²

Solicita que se declare la exequibilidad de los artículos 2 (parcial), 12 y 18 de la Ley 2272 de 2022, por cuanto a su juicio no desconocen los principios de consecutividad e identidad flexible. Además, porque en virtud del principio democrático el Legislador cuenta con una amplia libertad de configuración “en la escogencia de los mecanismos tendientes a la solución del conflicto armado”. Destaca, en primer lugar, que los incisos tercero y cuarto del precepto demandado corresponden plenamente con la temática del proyecto de ley que a la postre fue sancionado como la Ley 2272 de 2022, en la medida en que desarrollan la definición de las estructuras armadas organizadas a las cuales se aplicará la política de paz de Estado. Además, reseña que desde la presentación del proyecto de ley se dejó en claro que su objetivo era “implementar una política de paz que cobije a los actores del conflicto armado que en nuestro país, perturban la convivencia y la eficacia de la justicia”. Sobre este particular, indica que este tema fue objeto de amplia discusión en el debate que se surtió en las comisiones primeras conjuntas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, en las cuales se presentaron ciento dos (102) proposiciones, de las cuales destaca dos. Una mediante la cual se precisó que la paz total debía incluir procesos dirigidos al sometimiento y desmantelamiento de estructuras de crimen organizado de alto impacto y, la otra, mediante la cual se modificó la definición de este tipo de estructuras, en las cuales se incluye por definición a los exmiembros desmovilizados de los grupos o estructuras organizadas al margen de la ley.

En línea con lo anterior, pone de presente que en los textos sometidos a consideración de segundo debate en la Plenaria del Senado y de la Cámara se mantuvo gran parte del texto aprobado en el primer debate, pero se modificó la expresión “estructuras de crimen organizado de alto impacto” por “estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto”. Sin embargo, señala que en el texto aprobado por la plenaria de la Cámara, que posteriormente fue acogido en el informe de conciliación, se incluyó la definición de seguridad humana y paz total, al tiempo que se precisó que también harían parte de una estructura armada organizada de crimen de alto impacto los ex miembros de grupos armados al margen de la ley, desmovilizados mediante acuerdos pactados con el Estado Colombiano. Así las cosas, concluye que durante todo el trámite legislativo el contenido normativo acusado por el actor fue ampliamente debatido y modificado por el Legislador, incluso para incluir la creación de la instancia de Alto Nivel para el estudio, caracterización y calificación de las mencionadas estructuras armadas, por lo que no existe vulneración alguna a los principios de consecutividad e identidad flexible.

En segundo lugar, manifiesta que la adopción del artículo 12 de la Ley 2272 obedeció a la necesidad de dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-101 de 2022, que declaró la inexequibilidad diferida del inciso segundo del artículo 8 y del inciso tercero del párrafo del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010, pues con dicho artículo se buscó establecer el hecho generador de la contribución que en esta última norma se facultaba. En su criterio, este artículo guarda identidad temática con el proyecto de ley y el trámite surtido ante las comisiones primeras conjuntas de una y otra Cámara, puesto que tenía dentro de sus objetivos primigenios prorrogar las disposiciones de la Ley 418 de 1997, que a su vez había sido prorrogada por la citada Ley 1421 de 2010 y, concretamente, sobre la regulación y vigencia del tributo destinado al fortalecimiento de los fondos-cuenta de seguridad y convivencia ciudadana. Además, porque pese a haberse consignado con una redacción diferente, durante las diferentes etapas del trámite legislativo, el debate congresarial siempre giró en torno a la conveniencia de mantener la posibilidad de que los entes territoriales adoptaran este tributo y a las diferentes fórmulas de definición del hecho

¹ El presente anexo está basado en la reseña de antecedentes elaborada por el entonces magistrado sustanciador Jorge Enrique Ibáñez Najjar y contenida en la ponencia que éste originalmente presentó ante la Sala Plena.

² La intervención fue suscrita por el ciudadano Vladimir Fernández Andrade, Secretario Jurídico del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. La intervención se hace con fundamento en las facultades conferidas por el artículo 13.11 del Decreto 2647 del 30 de diciembre de 2022.

generador del mismo.

Por último, argumenta que pese a haber sido incluido en el debate realizado en la plenaria de la Cámara de Representantes, el actual artículo 18 de la Ley 2272 de 2022 no supone un asunto novedoso al trámite legislativo ni ajeno a la finalidad de la ley de paz total. Por el contrario, sostiene que el concepto de la seguridad humana planteado en la exposición de motivos de la norma se relaciona de manera directa con la necesidad de proteger también a la naturaleza, lo cual fue reiterado a través de la ponencia para el primer debate en comisiones conjuntas y en el pliego de modificaciones a la ponencia para el segundo debate ante el Senado de la República. Como conclusión, destaca que no debe concebirse como algo extraño que la paz total proponga la reconciliación con la naturaleza, pues se trata justamente de una medida para materializar la paz y por ello se relaciona también con el contenido general de la Ley 2272 de 2022.

Con respecto al segundo cargo, solicita la inhibición por considerar que no cumple los requisitos de certeza y claridad. Considera que el reparo presentado no se fundamenta en una proposición jurídica real y existente, pues la norma no prevé en modo alguno la posibilidad de que “quienes hayan roto el régimen de condicionalidades tengan nuevas oportunidades de negociación”. Respecto a estas personas la única posibilidad prevista es el sometimiento individual a la justicia. Además, porque las disposiciones demandadas no conceden beneficios ni prerrogativas similares a las previstas en el régimen de condicionalidad del Acto Legislativo 01 de 2017, pues se trata de un mecanismo jurídico para explorar la posibilidad de un eventual acuerdo respecto del sometimiento de estas personas a la justicia ordinaria.

Con base en lo anterior, argumenta que el demandante planteó una lectura que no se sigue del contenido literal de las normas acusadas, con lo cual incumplió el requisito de certeza y, a su vez, impide generar una duda mínima respecto de la constitucionalidad de la norma, lo cual supone el incumplimiento del requisito de suficiencia. Finalmente, insiste en que el actor omitió explicar las razones por las cuales la creación de una instancia de Alto Nivel para el estudio, caracterización y calificación de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto contraría la Constitución.

En subsidio, solicita que se declare la exequibilidad del artículo 2 (parcial) de la Ley 2272 de 2022, por cuanto, a su juicio, su contenido material “no afecta los derechos e intereses de las víctimas ni se opone a los mismos”. Señala, en primer lugar, que esta Ley “se erige sobre el concepto de ‘privilegiar la negociación’, para lo cual parte de la noción jurídica de la paz, tanto en el ámbito internacional como nacional, y analiza la relación que tiene la paz y la convivencia pacífica, enfatizando en la obligación de emplear instrumentos como los diálogos, negociaciones y acercamientos para darle una salida pacífica a la confrontación. En consecuencia, estos instrumentos, válidamente son aplicables a todos los actores del conflicto armado, en razón al interés constitucionalmente superior que se persigue, que, no es otro que terminar con la confrontación armada; lo cual, exclusivamente se alcanza en el marco de una paz total; por tanto, solo una salida negociada del conflicto permitirá, de manera efectiva, alcanzar y consolidar ‘la paz’, en los términos que impone la Carta Política; esto es, la paz como fin esencial, valor, derecho y deber del estado social de derecho, de obligatorio cumplimiento”.

En segundo lugar, señala que la Ley 418 de 1997 se refirió indistintamente a grupos organizados al margen de la ley (GAO) pero que esa categoría conceptual se reformuló posteriormente con la Ley 782 de 2002 ya que así concebido, abarcaba o permitía la inclusión de todos los alzados en armas, de modo que era necesario orientarlo hacia el —estatus político— que estas organizaciones tenían, y desde entonces se le denominó grupos armados organizados al margen de la ley -GAOML-. Indica que en virtud de las múltiples manifestaciones de la problemática de la violencia en Colombia, surgió otra categorización que se contempló en el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos Calderón. “Desde entonces, aquí se empezó a categorizar y considerar el tratamiento del problema suscitado con las bandas criminales -BACRIM- que, sin tener un estatus político, sino ánimo lucrativo, pueden equipararse con la delincuencia común organizada” y agrega que “a

finales del 2018, con la expedición de la Ley 1908 del 9 de julio, “[p]or medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones”, se distinguieron dos grupos al margen de la ley: 1) Los grupos armados organizados, GAO; y 2) Los grupos delictivos organizados, GDO, que no tienen estatus político, y se estableció el Consejo de Seguridad Nacional a cargo de clasificarlos y categorizarlos”.

En tercer lugar, afirma que “en la práctica, ante la realidad presente, los GAOML son el ELN y las disidencias de las FARC, y es el señor Presidente de la República quien, al manifestar su voluntad, - que, en la práctica, se puede concretar en una Resolución-, designa a los representantes y los reconoce como actores políticos, y a partir de ello, estos actores pueden entrar en el proceso de mesa de negociación, diálogo y suscripción de acuerdos. En el caso del ELN, la manifestación de voluntad del señor Presidente se concretó en Resolución del 15 de agosto de 2023. Históricamente solo había un proceso de negociación política con los GAOML, pero ello no hace que se desconozca que hay otras clases de grupos que impactan en la violencia del país, que son los GAO (bandas criminales de criminalidad de alto Impacto) y los GDO (que son pequeños criminales o de menor impacto)”. Agrega que “en la actualidad, en el país, según el CICR, a la luz de los Convenios de Ginebra de 1949, del artículo 1 de su Protocolo Adicional II de 1977 y de la jurisprudencia internacional, existen en Colombia cinco conflictos armados no internacionales (CANI): ‘enfrentamientos armados prolongados que ocurren entre fuerzas armadas gubernamentales y las fuerzas de uno o más grupos armados, o entre estos grupos, que surgen en el territorio de un Estado.’ Para ello, dicho ‘enfrentamiento armado debe alcanzar un nivel mínimo de intensidad y las partes que participan en el conflicto deben poseer una organización mínima.’ Los conflictos mencionados son: i) Estado vs. Ejército de Liberación Nacional (ELN); ii) Estado vs. Autodefensas; iii) Estado vs. Antiguas FARC no acogidas al Acuerdo de Paz; iv) ELN vs Autodefensas; v) Antiguas FARC no acogidas al Acuerdo de Paz vs. Segunda Marquetalia”.

A partir de allí, señala que “no hay lugar a equ[i]voco”, pues “con la Ley 2272 de 2022 se establecen dos tipos de procesos: a) El que ya existía relativo a la negociación, el diálogo y el acuerdo de paz, con los GAOML, es decir, explícitamente para los que tienen estatus político, y b) El que se creó y que se refiere al proceso de acercamiento y conversaciones, para lograr el sometimiento a la justicia (para lograr el desmantelamiento), con las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, EAOCAP”.

Considera necesario “precisar que, al igual que el resto del articulado de la Ley 2272, el objetivo principal de las disposiciones del artículo 2° es la consecución y materialización del derecho, deber y fin de la paz y de la conservación del orden público, y, en la búsqueda de esa finalidad, el legislador no desconoció el mandato constitucional de brindar prioridad a las víctimas y sus derechos.// Tanto así que acogió, en el literal a) del artículo 2°, un enfoque de seguridad humana que proteja a todas las personas, especialmente a las víctimas de la violencia; mientras que el literal b) del mismo precepto dispone que los instrumentos de la paz total buscarán las garantías de no repetición, seguridad e impunidad y la verdad, justicia y reparación de las víctimas, y el artículo 8° prevé que los derechos de las víctimas serán garantizados en las distintas etapas de los procesos de paz. // Como se puede observar, la voluntad del legislador fue clara al diferenciar a los miembros del ELN para una negociación de paz del resto, incluidos los firmantes del Acuerdo de Paz a nombre de las extintas FARC-EP como parte de estructuras criminales de alto impacto. En otras palabras, se puede consolidar la paz con la guerrilla del ELN en términos políticos, económicos, políticos, sociales, etc.; y con las estructuras criminales de alto impacto: el sometimiento al Estado Social de Derecho, y a la ley, mediante beneficios por colaborar con el desmantelamiento de esas estructuras”.

A su juicio, en el escenario transicional y de consecución de la paz, autorizado por la Constitución de 1991, “es necesario subrayar que las medidas acusadas, contrario a favorecer a los victimarios que tanto mal le han ocasionado al país, el eje de la política de paz total se centra en la construcción de la paz y de la sociedad del futuro sobre la base del respeto y preponderancia que las víctimas merecen” y señala que “Claramente existe un

deber estatal de salvaguardar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas; sin embargo, esa garantía debe enmarcarse en el contexto de la justicia transicional”.

En tal sentido, destaca que “el cese real y total de la violencia y el cumplimiento de la garantía de no repetición de los hechos ilícitos requiere la desarticulación de cada uno de los grupos armados y delictivos. De un lado, con los que han generado conflictos y violencia por razones y causas políticas y, de otro, con las estructuras criminales con capacidad de alto impacto, para efectos de su sometimiento a la justicia”. Además, señala que “los incisos cuestionados no anularon, ni derogaron la facultad y el deber estatal de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las violaciones contra los DDHH y el DIH; asegurar el debido proceso y el conocimiento y divulgación de los hechos, y la reparación integral de las víctimas. Estas obligaciones persisten, ya que están consagradas en el ordenamiento jurídico nacional e internacional. De manera que, si no se cumple con los parámetros de la justicia transicional, se aplicarán las consecuencias de ese modelo de justicia”.

De igual manera, señala que el adelantamiento de conversaciones tendientes a lograr el sometimiento de estas estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto no impide que las víctimas de aquellos comparezcan a los procesos penales para obtener la satisfacción de sus derechos. Por lo demás, insiste en que, en caso de concretar algún tipo de acuerdo en cuanto a los términos de sometimiento de estas estructuras, corresponderá a la Rama Judicial determinar si éste respeta los derechos de las víctimas y, en dado caso, adoptar los correctivos a que haya lugar.

Sobre la protección a los derechos de las víctimas, resalta que estas en ningún momento se ven desfavorecidas por la ley en cuestión. “Obsérvese que estas personas mantendrían incólumes sus derechos a: i) saber la verdad de los hechos; ii) a la justicia y; iii) a la reparación del daño”. Desde el ámbito procesal, “tampoco se observa el menor cercenamiento a sus derechos en tanto, dentro de estos procesos, las víctimas se encuentran facultadas para comparecer y hacer valer sus derechos tanto sustanciales como procesales”.

Concluye que “al procurar la negociación de un acuerdo de paz por un lado o sobre los términos de sometimiento de grupos criminales de alto impacto por el otro, el Estado de manera alguna está abriendo la puerta a indultos o amnistías. De manera alguna es válido afirmar que el Estado ha renunciado al *ius imperium* ni mucho menos al *ius puniendi* frente a los delitos e irregularidades cometidas por los grupos señalados”. Por ello finaliza afirmando que “La normativa, contenida en la Ley 2272 de 2022, ha sido expedida dentro del amplio margen de configuración legislativa con el que cuenta el legislador y dentro del marco de la paz tanto en su modalidad de derecho como deber, valor y principio. A pesar de las razones de forma y fondo expuestas en la presente intervención, resulta pertinente que el entendimiento de la problemática sea interpretado, tanto por la jurisdicción constitucional, como por la sociedad en general sobre la base del criterio *pro et secundum pacem* y no en contra de la paz: *Contra pacem*”.

2. Ministerio del Interior³

Solicita que se declare la exequibilidad de los artículos 2 (parcial), 12 y 18 de la Ley 2272 de 2022, por cuanto a su juicio no desconocen los principios de consecutividad e identidad flexible. Plantea, en primer lugar que, contrario a lo señalado por el demandante, desde el artículo 8 del proyecto de ley radicado para el trámite legislativo se debatió sobre los conceptos de “estructuras o grupos armados organizados al margen de la ley”, sin establecer distinción alguna sobre su integración por miembros o ex miembros de este tipo de grupos. Por lo demás, destaca que los incisos del artículo 2 que fueron demandados tienen plena conexidad temática con el objeto de la Ley 2272, pues desarrollan la política estatal de paz que se planteó desde los antecedentes del proyecto de ley, se modificó en la ponencia para primer debate en comisiones conjuntas y se debatió ampliamente por las

³ La intervención fue suscrita por la ciudadana Luz Yolima Herrera Martínez, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior. La intervención se hace con fundamento en las funciones asignadas por la Resolución 1493 del 19 de septiembre de 2022 y en ejercicio de las funciones delegadas por el ministro mediante Resolución 1735 del 11 de agosto de 2011.

plenarias de las dos cámaras del congreso; concretamente, sobre la forma de alcanzar la paz con todos los grupos armados, lo cual implica la exequibilidad de la norma pese a la variación en su redacción.

En segundo lugar, expone que el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 se refiere a la posibilidad de que los municipios y departamentos puedan imponer el cobro de tasas y sobre tasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad, en los términos del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010. Sobre este aspecto, plantea que en el proyecto de ley inicialmente radicado se esbozó la necesidad de prorrogar la vigencia de dicho artículo, el cual había sido objeto de control constitucional por parte de la Corte a través de la Sentencia C-101 de 2022. Por ello, tras surtirse el correspondiente debate de las comisiones primeras conjuntas de Senado y Cámara, se aprobó la prórroga de su vigencia. No obstante, en el informe para ponencia de segundo debate, el Senador Fabio Amín presentó una proposición que modificaba el texto aprobado en las comisiones primeras conjuntas, en el sentido de incluir un artículo nuevo que regulaba los aportes a los fondos-cuenta territoriales. Por lo tanto, concluye que el artículo 12 de la Ley 2272 tampoco transgrede los principios de consecutividad e identidad flexible dado que la prolongación de la facultad de cobrar este impuesto no surgió de manera súbita durante el debate surtido en la plenaria de la Cámara de Representantes, como lo pretende mostrar el actor, sino que se trató de un tema planteado previamente como objeto de discusión desde la radicación del proyecto de ley, durante los debates en las comisiones primeras conjuntas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, así como en sus correspondientes sesiones plenarias.

Por último, afirma que desde la radicación del proyecto de ley se planteó el debate al Congreso de la República sobre la necesidad de lograr la reconciliación con la naturaleza y su protección como una de las dimensiones de la paz total. Así, por ejemplo, se propuso que el servicio social para la paz pudiera realizarse a través de actividades de protección de la naturaleza y la biodiversidad, al tiempo que en el informe para ponencia para segundo debate se incluyó una proposición del Representante a la Cámara Duvalier Sánchez, quien planteó ampliar la modalidad de prestación del servicio social para la paz a actividades de protección a fuentes hídricas, ecosistemas estratégicos, etc. De este modo, concluye que la necesidad de lograr la reconciliación con la naturaleza, incluida en el artículo 18 de la Ley 2272 de 2022, fue un tema puesto en conocimiento de las dos cámaras desde la radicación del proyecto de ley y ampliamente debatido hasta su aprobación como una forma de tener en cuenta el respeto por la biodiversidad, el ambiente y la protección de la naturaleza.

De otra parte, con respecto al segundo cargo de inconstitucionalidad, solicita que la Corte se inhiba de pronunciarse de fondo, por cuanto no cumple con los requisitos previstos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, concretamente por ausencia de claridad, especificidad y pertinencia. En primer lugar, porque el actor realiza una lectura descontextualizada y subjetiva de lo regulado por las normas demandadas para proponer el cargo. Además, porque omitió señalar cuál es la norma o normas constitucionales que considera quebrantadas.

Con todo, advierte que, en el evento de considerarse apto el precitado cargo, solicita se declare la exequibilidad del artículo 2 (parcial) de la Ley 2272 de 2022, en la medida en que, dijo, “constituye un instrumento para allanar el camino que conduzca a acuerdos que respeten los derechos de las víctimas y en especial, los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario”. Señala que los incisos demandados no se refieren a que los exmiembros de grupos armados al margen de la ley, desmovilizados mediante acuerdos pactados con el Estado Colombiano, sean aquellos que incumplieron el régimen de condicionalidades previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017, pues se refiere a exmiembros de grupos armados en general.

Por otra parte, plantea que la Ley 2272 de 2022, incorpora expresamente en el literal c) de su artículo 8 una garantía específica sobre los derechos de las víctimas, su reparación y participación durante los procesos de paz. De este modo, sostiene que el planteamiento del

actor es desacertado en tanto el reproche sobre un supuesto desconocimiento de estos derechos se funda en su particular y descontextualizada lectura del alcance de la norma, pues, por el contrario, corresponde realizar una interpretación “sistemática, armónica e integral de la ley”.

3. Ministerio de Justicia y del Derecho⁴

Solicita declarar exequibles los artículos 2 (parcial), 12 y 18 de la Ley 2272 de 2022. En su criterio, la redacción de dichas normas no constituye la inclusión de asuntos nuevos en el trámite del proyecto de ley, dado que, en primer lugar, el tratamiento de ex miembros de grupos armados desmovilizados como estructuras criminales y la concepción de una instancia encargada de caracterizar estas estructuras (artículo 2 parcial) están específicamente encaminadas a materializar la política de paz, por lo que tienen estrecha relación con los ejes temáticos discutidos en el Congreso desde la exposición de motivos del proyecto de ley. De este modo, afirma que desde la realización del primer debate se discutió sobre el alcance de los conceptos de negociación con grupos armados y la realización de acercamientos con organizaciones criminales de alto impacto con el objetivo de que se sometan a la justicia.

En segundo lugar, porque desde el primer debate al proyecto de ley también se discutió la posibilidad de que, para garantizar la seguridad y convivencia ciudadana, los departamentos y municipios pudieran establecer un impuesto (artículo 12). Esta norma, destaca el interviniente, se relaciona con la Ley 418 de 1997, que en su artículo 119 permitía la creación de fondos cuenta de seguridad, la cual fue modificada posteriormente por la Ley 1421 de 2010. Además, porque la prórroga indefinida de esta última disposición, precisamente, fue objeto de control constitucional a través de la Sentencia C- 101 de 2022.

Sostiene que la posibilidad de que los acuerdos de paz o términos de sometimiento a la justicia que se alcancen puedan establecer la reconciliación con la naturaleza como una medida de reparación (artículo 18) tiene relación directa con los ejes temáticos de la ley y no modifica de manera esencial el proyecto original.

Frente al segundo cargo, solicita que la Sala Plena se inhiba de estudiar el cargo presentado por el actor en contra del artículo 2 (parcial) de la Ley 2272 de 2022, por la presunta vulneración de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación. En su criterio, el actor no estructuró un verdadero cargo de inconstitucionalidad, pues no indicó con claridad cuáles son las razones por las que la norma contraría la Constitución, lo cual incide en el incumplimiento de los requisitos de certeza y suficiencia. Sobre el particular, sostiene que el actor interpreta erróneamente los dos incisos acusados, al asignarles un contenido que no es el establecido -ni literal ni objetivamente en su redacción. “Por un lado, asegura que ‘subsanan’ o ‘convalidan’ ‘que sujetos que rompieron el régimen de condicionalidades [...] ahora puedan nuevamente presentarse a negociaciones que pueden derivar en nuevos beneficios’”. Empero, señala que “tales disposiciones no conceden expresamente beneficio alguno ni menos aún las prerrogativas contempladas en el Acto Legislativo 01 del 2017. En cambio, el inciso penúltimo precisa que los exmiembros de grupos armados al margen de la ley, desmovilizados mediante acuerdos pactados con el Estado, también se considerarán parte de una estructura armada organizada de crimen de alto impacto. Por otra parte, tampoco se evidencia cómo la creación de una instancia de alto nivel encargada de estudiar, caracterizar y calificar las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, y la cual incluye la participación del Alto Comisionado para la Paz (último inciso), puede significar automáticamente el otorgamiento de privilegios, o, llegar a lesionar los derechos de las víctimas”. Ese Ministerio señala que “De hecho, se advierte que lo que permite el artículo 2° de la ley frente a dichas estructuras armadas organizadas es realizar ‘Acercamientos y conversaciones [...], con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento’” pero que “el actor hizo una lectura incorrecta de los incisos finales del artículo 2°, que no se deriva de su texto, lo cual incumple el requisito de certeza exigido, y esto, a su vez, impide generar una duda mínima sobre la

⁴ La intervención fue suscrita por el ciudadano Miguel Ángel González, Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho. La intervención se hace con fundamento en lo dispuesto en el artículo 18.6 del Decreto 1427 de 2017 y en ejercicio de la delegación de representación judicial conferida mediante la Resolución 0641 de 2012.

constitucionalidad de las normas, lo que afecta el requisito de suficiencia. Por ende, se denota la ineptitud sustancial del cargo, y así, no es apto para ser estudiado de fondo”.

Subsidiariamente, en caso de considerarse apto el segundo cargo, solicita declarar la exequibilidad de los incisos penúltimo y último del artículo 2°, para lo cual señala que “al igual que el resto del articulado de la Ley 2272, el objetivo principal de estas disposiciones del artículo 2° es la consecución y materialización del derecho y fin de la paz y de la conservación del orden público, y, en la búsqueda de esa finalidad, el legislador no desconoció el mandato constitucional de brindar prioridad a las víctimas y sus derechos. Tanto así que acogió, en el literal a) del artículo 2°, un enfoque de seguridad humana que proteja a todas las personas, especialmente a las víctimas de la violencia; mientras que el literal b) del mismo precepto dispone que los instrumentos de la paz total buscarán las garantías de no repetición, seguridad e impunidad y la verdad, justicia y reparación de las víctimas, y el artículo 8° prevé que los derechos de las víctimas serán garantizados en las distintas etapas de los procesos de paz”.

A juicio del Ministerio de Justicia y del Derecho, según los antecedentes de la ley, “la voluntad de los legisladores fue clara en diferenciar a los miembros del ELN para una negociación de paz y al resto, incluidos los firmantes del Acuerdo de Paz a nombre de las extintas Farc-EP como parte de estructuras criminales de alto impacto. En otras palabras, paz con la guerrilla del ELN en términos políticos: económicos, políticos, sociales, etc. Y con las estructuras criminales de alto impacto el sometimiento al Estado de Derecho y a la ley y el desmantelamiento de esas estructuras”, aspecto, que a juicio de ese Ministerio, no fue entendido por el demandante.

Señala que aunque el demandante evoca la Sentencia C-674 del 2017, que declaró exequible el Acto Legislativo 01 del 2017 para señalar que un eje definitorio de la Constitución es el deber del Estado de garantizar los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas y afirma que estas garantías son violadas, anota que “en el escenario transicional y de consecución de la paz, autorizado por la Constitución de 1991, las medidas acusadas contribuyen a la construcción de aquella”, según lo dicho por la Corte en la Sentencia C-771 del 2011 y como “claramente existe un deber estatal de salvaguardar los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas, sin embargo, esa garantía debe enmarcarse en el contexto de la justicia transicional” según la precisión hecha por la Corte en la Sentencia C-579 del 2013.

De conformidad con lo anterior, destaca que “el cese real y total de la violencia y el cumplimiento de la garantía de no repetición de los hechos ilícitos requiere la desarticulación de cada uno de los grupos armados y delictivos. De un lado, con los que han generado conflicto y violencia por razones y causas políticas y, de otro, con las estructuras criminales con capacidad de alto impacto, para efectos de su sometimiento a la justicia”. Además, por añadidura, “los incisos cuestionados no anularon ni derogaron la facultad y el deber estatal de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las violaciones contra los DDHH y el DIH; asegurar el debido proceso y el conocimiento y divulgación de los hechos, y la reparación integral de las víctimas. Estas obligaciones persisten, ya que están consagradas en el ordenamiento jurídico nacional e internacional”. Por lo tanto, “resulta esencial señalar que el marco creado por la Ley 2272 de 2022, es precisamente eso: un esquema. A la fecha no existe un acuerdo, sino que se crean los mecanismos para llegar a uno. En términos de la teoría general de los contratos, el marco regulatorio fija las pautas para la etapa pre contractual y de eventual contrato o acuerdo de paz o negociaciones de sometimiento a la justicia. Esos acuerdos de paz y las negociaciones de sometimiento a la justicia, serán controladas a detalle por el poder judicial. Acuerdos o negociaciones de sometimiento que, valga decir, tiene como eje principal a las víctimas y no a los victimarios como ha sido la tendencia mundial que ha caracterizado a Colombia en los últimos años”. “Por tal razón, asegura, es pertinente realizar una lectura sistemática, armónica e integral de las normas acusadas del artículo 2°, debido a que las garantías de respeto y preservación de los derechos de las víctimas debe observarse en su conjunto, e incluso en diversa regulación previa, por ejemplo, la Ley 1448 del 2011; los decretos leyes 4633, 4634 y 4635 del 2011, y, el Decreto Único

Reglamentario 1084 del 2015, especialmente porque las primeras no se encargan de abordar específicamente todas las condiciones de la negociación de la paz o del sometimiento a la justicia, ese no es su propósito”.

A juicio del Ministerio de Justicia, i) “en las disposiciones atacadas no se incluye toda la regulación de los componentes de protección de los derechos de las víctimas, al no ser su objeto, de modo que el parámetro de control pretendido por el demandante no tiene cabida frente a tales preceptos”; ii) “El sometimiento y colaboración con la justicia de los responsables de los crímenes, la desmovilización, la entrega de armas, los mecanismos judiciales y extrajudiciales que conduzcan al esclarecimiento de la verdad, la reparación integral y más temas relacionados están contemplados en otras normas de la Ley 2272 de 2022 y del ordenamiento jurídico colombiano, incluyendo los códigos Penal y de Procedimiento Penal”; y, iii) “aclara que la ley contempla dos tipos de negociación. De un lado, con grupos armados organizados al margen de la ley, y de otro, entablar acercamientos y conversaciones con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, es decir, no se trata de procesos de paz finalizados, ni de protocolos y acuerdos ya suscritos. Sino meramente exploratorios o pre contractuales o de acuerdo o de sometimiento a la justicia. Precisamente, como ha sido la bandera del presente gobierno, la perspectiva —humana— durante esas reuniones será el eje central y sobre la base de esta premisa se negociarán los términos que tendrán como aspecto nuclear la no repetición, la consecución y estabilización de la paz de y los derechos de las víctimas”.

4. Ministerio de Defensa Nacional⁵

Solicita que se declare la exequibilidad del artículo 2 (parcial) de la Ley 2272 de 2022, por cuanto, dijo, que no le asiste razón al demandante cuando asegura que la Ley 2272 perdona el incumplimiento de los Acuerdos por haber retomado la vida delictiva y que la mencionada norma le abre el paso que había cerrado la Corte Constitucional y el Acto legislativo 1 de 2017. Ese Ministerio señala que “la ley 2272 de 2022 no le va a permitir a los exmiembros de organizaciones armadas que suscribieron acuerdos con el [E]stado, realizar nuevos diálogos políticos para acuerdos de paz, puesto que lo único que lo faculta es para adelantar acciones que permitan lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento” y agregó que a pesar de que la posibilidad de adelantar negociaciones con grupos armados para que se pacten acuerdos de paz se encuentra en la misma Ley 2272 de 2022, que contempla acercamientos y conversaciones con estructuras armadas organizadas de crímenes de alto impacto, ambas figuras tienen tratamientos y consecuencias jurídicas diferentes. “En ningún momento, la ley pretende desconocer el derecho que tienen las víctimas a la verdad, reparación y no repetición. Por el contrario el artículo 2 establece que la paz total tendrá como finalidad prevalente el logro de la paz estable y duradera // Es claro que una paz estable y duradera solo se logra con el respeto y cumplimiento de medidas de verdad, reparación y no repetición. Así lo determina expresamente a renglón seguido cuando asegura que la paz total será con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos. // En ese sentido, no es cierto que la ley desconozca los derechos de las víctimas, puesto que como se expresó, la ley tiene como fundamento y fin, proteger esos derechos, especialmente la no repetición”.

Precisa que la Ley 2272 de 2022 modificó, adicionó y prorrogó la Ley 418 de 1997, es decir que se deben estudiar los artículos que no fueron modificados con esta norma, así como la jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionada con el tema, al tiempo que señaló que respecto de la persecución penal, “también se debe manifestar que el Estado no renunció a ello en todos los casos, sino que se conserva para una clase de delitos considerados los más graves frente a vulneración de los derechos humanos y el DIH” y que “por otra parte también podría concentrar la función persecutoria de los delitos en los máximos responsables de los crímenes más graves y representativos, por lo cual tampoco se desconoce el derecho a las víctimas como lo afirma el actor”.

Sostiene que “la Ley 2272 al tratar de la paz total, no puede cerrar las puertas a grupos con los cuales es necesario tener procesos de paz o sometimiento a la justicia. La paz total tiene

⁵ La intervención fue suscrita por el ciudadano Gustavo Palma Ríos, apoderado del Ministerio de Defensa Nacional.

como finalidad cesar la acción delictiva de todos los grupos que cometen crímenes en el territorio nacional, cada uno con los mecanismos y procedimientos que se requieran. Es una verdad de a puño que algunos grupos generan altos niveles de violencia con los cuales es urgente establecer mecanismos para lograr la paz en el territorio nacional”.

Finalmente, señala que “todo proceso de paz o sometimiento a la justicia que se pueda adelantar debe ser respetuoso de los derechos de las víctimas y su aporte es condición para el éxito de cualquier intento de paz que se adelante. Como se mencionó, la Ley 2272 es respetuosa de los derechos de las víctimas, e incluir a los exmiembros de grupos armados al margen de la ley, desmovilizados mediante acuerdos pactados con el Estado colombiano, que contribuyan a su desmantelamiento, en nada afecta los derechos de las víctimas, y por el contrario fortalecen la posibilidad que los miembros de las organizaciones que se acojan al proceso de paz o al sometimiento a la justicia, aportes en cada uno de los procesos, a la verdad, reparación y no repetición”.

5. Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas⁶

Destaca que el artículo 2 (parcial) de la Ley 2272 de 2022 respeta los principios de consecutividad e identidad flexible. En su criterio, el estudio de las Gacetas del Congreso que dan cuenta del proceso legislativo permite “identificar una línea temática de discusión relacionada con (i) la determinación de las personas pertenecientes a los grupos armados y del Gobierno Nacional y la sociedad civil autorizadas para adelantar los diferentes tipos de diálogos; y, (ii) la inclusión de las condiciones y garantías que potencialmente podrían recibir en el marco de dicho proceso a los miembros de grupos armados”.

De otra parte, señala que las variaciones entre el texto del proyecto de ley, los textos adoptados como consecuencia de cada debate y el informe de conciliación demuestran que la discusión sobre la definición de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, así como las características de su sometimiento a la justicia se dio desde el primer debate realizado por las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes en sesiones conjuntas. Considera así que el demandante interpreta de manera equivocada el alcance de los principios de consecutividad e identidad flexible, pues la variación en la redacción de las normas no puede considerarse como una transgresión de estos principios en los casos en los cuales existe conexidad temática entre el texto finalmente aprobado y lo discutido en todo el proceso de formación de la ley.

En cuanto al segundo cargo, estima que la demanda presentada por el actor no reúne los requisitos de aptitud para suscitar un pronunciamiento de fondo. Señala que el cargo carece de pertinencia en tanto a su juicio se funda en una conclusión subjetiva del demandante sobre el alcance de los incisos acusados, pues “no se centra en un aspecto que sea expresamente regulado por la norma, sino en una posible consecuencia que el demandante deriva del texto”. Para la entidad, no es acertado concluir a partir de los incisos demandados, como lo hace el actor, que estos permitan a las personas que hayan incumplido el régimen de condicionalidad impuesto por el Acto Legislativo 01 de 2017 hacer parte de nuevas negociaciones con el Estado. Adicionalmente, pone de presente que el cargo no es pertinente debido a que el actor no señala cuál es el parámetro constitucional en el cual se funda su reproche, dado que fundamenta su reparo únicamente en el precedente constitucional sobre los derechos de las víctimas, pero omite identificar las normas constitucionales que estima vulneradas.

6. Centro Nacional de Memoria Histórica⁷

Señala que los artículos 2 (parcial), 12 y 18 de la Ley 2272 de 2022 respetaron los principios de consecutividad e identidad flexible. Para arribar a esta conclusión, plantea que los artículos 4 y 18 del articulado original preveían, en su orden, que las personas autorizadas por el Gobierno pudiesen realizar conversaciones y diálogos con estructuras al margen de la ley, así como la prórroga del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010, que preveía

⁶ La intervención fue suscrita por Gina Marcela Duarte Fonseca, quien actúa en calidad de jefe de la oficina asesora jurídica de la UARIV.

⁷ La intervención fue suscrita por Omar David Guzmán Bravo, quien actúa en calidad de jefe de la oficina asesora jurídica del Centro Nacional de Memoria Histórica.

la posibilidad de imponer tasas y sobretasas destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales en materia de seguridad. Asimismo, que estos artículos habrían sido modificados parcialmente por el informe para ponencia del primer debate, al incluir la definición de grupos armados organizados o estructuras de crimen organizado de alto impacto y reenumerar el artículo que disponía la prórroga del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010. Además, que se habría incorporado un artículo nuevo encaminado a garantizar el enfoque ambiental en los procesos de paz y en cada una de sus etapas, así como su transversalidad.

De otra parte, destaca que durante el primer debate en las Comisiones Primeras conjuntas se incorporaron proposiciones que ampliaron la descripción de los procesos relacionados con la política de paz total e incluyeron un nuevo artículo sobre los aportes a los fondos-cuenta territoriales. Posteriormente, durante el segundo debate surtido en la Plenaria del Senado de la República se incorporó el inciso final al artículo 2 del proyecto de ley, mediante el cual se previó crear la instancia de alto nivel para el estudio, caracterización y calificación de las Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto. Y, finalmente, durante el segundo debate adelantado en la Plenaria de la Cámara de Representantes se precisó que los exmiembros de grupos armados al margen de la ley, desmovilizados mediante acuerdos pactados con el Estado, también harían parte de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, al tiempo que se incorporó una nueva redacción respecto del cumplimiento de la Sentencia C-101 de 2022 y la posibilidad de que los acuerdos de paz o términos de sometimiento a la justicia puedan contener la reconciliación con la naturaleza como medida de reparación.

A su juicio, la reconstrucción del proceso legislativo permite concluir que las normas acusadas respetan los principios de consecutividad e identidad flexible en la medida en que se enfocaron en desarrollar la definición y características de este tipo de estructuras (artículo 2), definieron el hecho generador de un impuesto relacionado con los fondos-cuenta de seguridad (artículo 12) y la transversalidad del enfoque ambiental en los acuerdos y negociaciones que pueda llevar a cabo el Gobierno Nacional (artículo 18).

Con respecto al segundo cargo, considera que la Corte debe inhibirse de proferir un pronunciamiento de fondo, porque a su juicio la demanda presentada en contra del artículo 2 (parcial) de la Ley 2272 de 2022 carece de aptitud sustantiva, por incumplir el requisito de certeza. Esto, en tanto el actor plantea sus reparos sobre premisas y conclusiones que no se desprenden del contenido objetivo del precepto acusado, pues contrario a lo sostenido por aquél, la norma distingue con claridad entre las autorizaciones para adelantar negociaciones, en contraposición con las de realizar acercamientos y conversaciones, limitando las primeras a los grupos armados organizados al margen de la ley con fines políticos. Todo lo anterior, insiste, corresponde a apreciaciones subjetivas del actor sobre el contenido de la norma, a partir de las cuales éste continúa derivando nuevos supuestos de inconstitucionalidad.

7. Federación Nacional de Departamentos⁸

Señala que, contrario a lo planteado por el actor, los artículos demandados sí fueron debatidos en primer debate surtido en las Comisiones Primeras de las Cámaras en sesiones conjuntas, en segundo debate en la Plenaria del Senado de la República y en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, con independencia de que el texto de los artículos hubiese sufrido cambios, lo cual implica su constitucionalidad porque existió identidad temática durante todo el proceso legislativo y por lo tanto se respetaron los principios de consecutividad e identidad flexible.

A este respecto, afirma que el contenido temático del artículo 2 (parcial) fue el tema central del debate congresarial, dado que desde “la exposición de motivos y los posteriores informes de ponencia, dan cuenta de la preocupación patente sobre la posibilidad de abrir de nuevo las puertas de las negociaciones de paz, entre otros, con las disidencias de las FARC-EP”. De otra parte, explica que la discusión sobre los aportes a los fondos-cuenta

⁸ La intervención fue suscrita por la ciudadana Diana Carolina Villalba Erazo, Directora Ejecutiva Suplente de la Federación Nacional de Departamentos.

territoriales y la posibilidad de financiar las políticas de seguridad y convivencia ciudadana a través de contribuciones fiscales (artículo 12), fue incluida como un artículo nuevo en el texto aprobado por las Comisiones Primeras del Senado de la República y la Cámara de Representantes. Finalmente, expone que el concepto de reconciliación con la naturaleza hizo parte del debate legislativo desde la presentación del proyecto de ley y se mantuvo a lo largo de su trámite tanto en las Comisiones Primeras de una y otra Cámara como en las Plenarias, dado que la protección del ambiente es uno de los ejes centrales del concepto de seguridad humana que desarrolla la Ley 2272 de 2022.

Frente al segundo cargo, aduce que el artículo 2 (parcial) demandado no desconoce los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, puesto que la búsqueda de salidas negociadas al conflicto armado hace parte de las facultades con que cuenta el Presidente de la República. Estima que no es razonable, como lo pretende el actor, excluir a una estructura armada organizada de crimen de alto impacto de una verdadera política de paz, pues esto haría inviable superar de manera definitiva el conflicto armado interno. En adición, explica que el aparte demandado no supone una limitación a los derechos de las víctimas en tanto no crea un marco jurídico transicional que impida la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de este tipo de conductas.

8. Universidad Pontificia Bolivariana⁹

Considera que los artículos 2 (parcial), 12 y 18 de la Ley 2272 de 2022 se ajustan a la Constitución, en el entendido de que no trasgreden los principios de consecutividad e identidad flexible. De acuerdo con esta institución, si bien estos artículos “fueron introducidos en una etapa tardía del proyecto de ley, también [...] guardan relativa identidad con aspectos temáticos que fueron discutidos y aprobados por las comisiones permanentes y la plenaria del Senado en consonancia con el propósito general de la ley y el concepto de ‘paz total’”. Esto implica, a su juicio, que las normas acusadas conservan “conexidad material, teleológica, sistemática y causal” con el objeto de la Ley 2272 de 2022, que desarrolla la política de paz total como una política de Estado, pues al margen de su redacción específica lo importante es que la temática de cada una de ellas fue discutida “en los cuatro debates”.

9. Universidad Santo Tomás¹⁰

Señala que los artículos 2 (parcial), 12 y 18 de la Ley 2272 de 2022 son inconstitucionales. De acuerdo con esta institución, como quiera que la Ley 2272 de 2022 contempla diversas disposiciones que inciden en la política criminal y el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal, el proyecto que a la postre se convertiría en ley debió someterse al conocimiento previo del “Comité Técnico Científico del Consejo Superior de Política Criminal”, para que ulteriormente el Consejo Superior de Política Criminal rindiera el concepto de rigor ordenado por la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-762 de 2015.

En línea con lo anterior, pone de presente que, dentro del trámite de la presente acción constitucional, el Director de Política Criminal y Penitenciaria informó a la Corte que dicho requisito no fue agotado por el legislador, pues aun cuando el proyecto fue sometido a consideración del Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, éste se abstuvo de remitirlo al Consejo Superior de Política Criminal para que rindiera el aludido concepto. El incumplimiento de esta obligación, que los intervinientes derivan del contenido del Decreto 2055 de 2014 y de lo ordenado expresamente por la Corte Constitucional en la Sentencia T-762 de 2015, hace que, en su criterio, la norma deba ser declarada inexecutable por presentar un vicio en su proceso de formación.

10. Centro Internacional para la Justicia Transicional¹¹ (*amicus curiae*)

⁹ La intervención fue suscrita por Enán Arrieta Burgos, Hernán Vélez Vélez, Andrés Felipe Duque Pedroza, Miguel Díez Rugeles, quienes actúan en calidad de ciudadanos y miembros de la Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana, sede Medellín.

¹⁰ La intervención fue suscrita por Alejandro Gómez Jaramillo, Decano de la Facultad de Derecho; Mauricio Antonio Torres Guarnizo, Director del Consultorio Jurídico; y Sara Lucía Calvo Núñez, monitora del consultorio jurídico de esa institución, quienes actúan en calidad de miembros del Convenio de Litigio Estratégico del Consultorio Jurídico de la Universidad Santo Tomás.

¹¹ La intervención fue suscrita por la ciudadana María Camila Moreno, Directora en Colombia del ICTJ (por

Plantea que la realización de procesos de diálogo con disidentes de los grupos armados desmovilizados mediante acuerdos pactados con el Estado “no desconoce el núcleo esencial de los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario”, puesto que la Ley 2272 de 2022 de manera global afirma que “todo tipo de diálogo y acuerdo con grupos armados regulado por la ley debe respetar” el núcleo de los derechos a la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición.

Para soportar esa conclusión, argumenta que el marco normativo del Sistema Integral de Verdad Justicia, Reparación y No Repetición no es aplicable a los procesos de diálogo a los que se refiere la Ley 2272 de 2022, puesto que las conductas cometidas por los grupos allí señalados no hacen parte de la competencia personal y temporal de la Jurisdicción Especial para la Paz. Adicionalmente, destaca que la demanda presenta afirmaciones infundadas respecto de la norma acusada, pues, contrario a lo señalado por el actor, la norma solo habilita la posibilidad de entablar diálogos con estos grupos, pero “no fija el contenido o el procedimiento mediante el cual se implementarán, ni el marco jurídico que se aplicará a lo acordado en los mismos”. Sobre este aspecto, precisa que la norma acusada diferencia claramente entre las negociaciones con grupos armados al margen de la ley, con los que se adelantarían diálogos de carácter político y los acercamientos o conversaciones con grupos armados organizados o estructuras armadas de crimen de alto impacto, con el propósito de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento.

De otra parte, subraya que el Estado colombiano se encuentra habilitado para iniciar procesos de diálogo con organizaciones conformadas por ex miembros de grupos armados desmovilizados a través de acuerdos con el Estado, debido a que en el marco del artículo 3 de común de los Convenios de Ginebra estos grupos “pueden ser clasificados como actores parte del conflicto armado interno”, siempre que cumplan con los elementos para hacer parte de un conflicto armado no internacional. Por último, refiere que el artículo 2 de la Ley 2272 de 2022 debe declararse exequible porque, además de los argumentos expuestos, materializa las recomendaciones sobre la construcción de paz a través del diálogo, efectuadas por el Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición.

11. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga¹²

Plantea que “el desarrollo de nuevas negociaciones con grupos armados que ya hayan hecho parte del acuerdo final en el pasado, es abiertamente inconstitucional”. Esto, en la medida en que implicaría sacrificar los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición porque dichos actores incumplieron los compromisos previamente pactados al respecto. Sin embargo, considera que la norma acusada plantea la posibilidad de que el Gobierno lleve a cabo acercamientos y conversaciones con este tipo de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento, lo cual no vulneraría los aludidos derechos siempre que se interprete por la Corte que la norma no admite la posibilidad de adelantar diálogos y negociaciones para pactar nuevos acuerdos de paz con aquéllas.

Afirma que corresponde a la Corte señalar las reglas de interpretación para las disposiciones demandadas con el propósito de precisar que “retomar negociaciones de carácter político con las disidencias de las FARC-EP bajo el reconocimiento de grupo armado al margen de la ley, constituiría una violación flagrante a los acuerdos de la Habana”. Al mismo tiempo, propone que la Corte defina que el proceso de sometimiento de estructuras de crimen organizado de alto impacto admite la posibilidad de que se otorguen “beneficios jurídicos para quienes hagan posible la aplicación de la ley, el resarcimiento del daño y la restauración de los derechos de las víctimas, así como el desmantelamiento de los negocios y estructuras criminales”.

12. Academia Colombiana de la Abogacía¹³

Plantea que el contenido normativo del artículo 2 (parcial) de la Ley 2272 de 2022

sus siglas en inglés).

¹² La intervención fue suscrita por el ciudadano Carlos Augusto Chacón, Director Ejecutivo del ICP.

¹³ Intervención suscrita por Alfonso Clavijo González, como presidente de la Academia Colombiana de la Abogacía.

responde al desarrollo de las facultades constitucionales otorgadas al Presidente de la República para “lograr la convivencia pacífica como fin esencial del Estado”, a través del diálogo y la solución negociada del conflicto armado. De este modo, señala que en virtud del artículo 93 de la Constitución y de la prevalencia de los tratados de derecho internacional público al interior del ordenamiento jurídico colombiano, “la obtención de la paz no tiene ninguna limitación”.

13. Colectivo de Abogadas y Abogados “José Alvear Restrepo”¹⁴

Con respecto a la acusación contra el artículo 2 (parcial) de la Ley 2272 de 2022, señala que “no solo aquellos que reincidieron en las conductas delictivas incumplieron el régimen de condicionalidad previsto para el sometimiento a la JEP, sino también el Estado colombiano se ha sustraído de sus obligaciones de protección a la vida e integridad personal de los comparecientes, así como de su seguridad jurídica”. Esto, en la medida en que así ha sido reconocido tanto por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas a la Implementación como por la Corte Constitucional al declarar el Estado de Cosas Inconstitucional en materia de garantías de seguridad para los excombatientes.

Sobre esta base, argumenta que los preceptos acusados desconocen los derechos de las víctimas a la justicia y a la no repetición, porque no garantizan un adecuado tratamiento jurídico a los exmiembros de grupos armados al margen de la ley, desmovilizados mediante acuerdos pactados con el Estado. A juicio de los intervinientes, el inciso tercero del numeral ii) del literal c) del artículo 2 no es claro en indicar si al referirse la norma a “*acuerdos pactados con el Estado*” se alude a negociaciones previas o posteriores a la promulgación de la Ley. En tal sentido, dicha disposición sería contradictoria. Por otra parte, de asumirse que se refiere a quienes hayan suscrito acuerdos previos a la vigencia de la Ley 2272 de 2022, la norma tampoco resultaría clara frente a los supuestos de su aplicación, pues podría referirse tanto a aquellas personas desmovilizadas que reincidieron como a aquellas que se reincorporaron a la vida civil o actualmente permanecen en reclusión.

Adicionalmente, subraya que la vulneración de los derechos de las víctimas a la justicia y a la no repetición tiene lugar porque la norma, al incluir a estas personas como parte de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, deja de lado que los exmiembros de estos grupos desmovilizados tienen un carácter político y desconoce “el grave incumplimiento del Estado en materia de garantías de seguridad personal y jurídica a los firmantes desmovilizados [...] que facilitó su reincidencia y debe ser atendido a través de reformas institucionales”. De este modo, afirman que el inciso tercero del numeral ii) del literal c) del artículo 2 debe ser declarado inexecutable en tanto la interpretación que garantiza de mejor manera posible los derechos de las víctimas es reconocer a los exmiembros grupos armados al margen de la ley, desmovilizados mediante acuerdos pactados con el Estado Colombiano, como grupos armados organizados al margen de la ley con los que se adelanten diálogos de carácter político, en los que se pacten nuevos acuerdos de paz.

De otra parte, indica que podría declararse la exequibilidad condicionada del inciso cuarto del numeral ii) del literal c) del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022, mediante el cual se dispuso la creación de una instancia de Alto Nivel para el estudio, caracterización y calificación de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto. Esto, en la medida en que, según afirman, la creación de esta instancia “desconoce las garantías de seguridad -que integran el derecho a la justicia y no repetición de las víctimas- dado que asume competencias asignadas a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad”, la cual es parte del componente de seguridad para los firmantes del Acuerdo de Paz, en torno al desmantelamiento de organizaciones criminales. A su juicio, la norma debería ser declarada condicionalmente executable en el entendido de que debe respetar la función consultiva que tiene actualmente atribuida la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, de acuerdo con lo señalado en la Sentencia C-224 de 2017. De modo que “la caracterización y calificación que realice la Instancia de Alto Nivel a efectos del

¹⁴ La intervención fue suscrita por los ciudadanos Jomary Ortigón Osorio, Soraya Gutiérrez Arguello y Juan David Romero Preciado.

sometimiento a la justicia de EAOCAI, debe ser consultada a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, para garantizar el cumplimiento de las garantías de seguridad de los firmantes de paz”.

14. Andrés Cano Duque

Solicita que se declaren inexecutable las normas demandadas, dado que, en su criterio, durante el proceso de formación “se incorporaron nuevos temas y artículos en las ponencias para segundo debate. Inclusive, [en el informe de conciliación] se revivieron artículos que habían sido eliminados y negados en plenaria [del Senado] con lo que se vulneró el principio de consecutividad e identidad flexible en el trámite”. Adicionalmente, sostiene que la totalidad de la Ley 2272 de 2022 debe ser declarada inexecutable por no haber sido objeto de concepto previo por parte del Consejo Superior de Política Criminal, como lo exigen el artículo 167 de la Ley 65 de 1993 y el Decreto 2055 de 2014. Este concepto, destaca, no fue emitido por la instancia correspondiente debido a que fue solicitado de forma extemporánea.

De otra parte, también solicita se declare inexecutable el párrafo 1 (parcial) del artículo 5 de la Ley 2272 de 2022, dado que, en su criterio, éste “excluye el derecho de las víctimas de recibir la debida protección dentro del proceso penal. Lo anterior debido a que la norma prevé dar libertad a las personas privadas de esta, por los delitos cometidos y que actúen como voceros”. A este respecto, señala que, ante la ausencia de una privación efectiva de la libertad para las personas condenadas, se quebrantaría el derecho de las víctimas de estos delitos a recibir justicia y se incentivaría a los destinatarios de la norma para seguir delinquiriendo.

15. Samir Johan Pacheco Charris

Solicita que se declare executable el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, por considerar que dicha norma no vulnera los principios de consecutividad e identidad flexible. En primer lugar, señala que desde la presentación del proyecto de ley se preveía la prórroga por cuatro años del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010, que regulaba la posibilidad de imponer tasas o sobretasas destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales para fortalecer la seguridad ciudadana. Agrega que una primera redacción de la norma que buscaba definir el hecho generador del tributo fue introducida a través de una proposición del Senador Fabio Amín Saleme y aprobada en primer debate por las Comisiones Constitucionales Permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes. Sin embargo, el artículo fue eliminado del proyecto por la plenaria del Senado y su redacción se reformuló posteriormente mediante una proposición presentada a la plenaria de la Cámara de Representantes por la Representante Olga Lucía Velásquez Nieto y otros congresistas. En consecuencia, dicho texto, que luego fue conciliado en sesiones plenarias de las dos cámaras, se convirtió en el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022. De acuerdo con el interviniente, pese a la diferencia entre las redacciones, lo cierto es que el texto que finalmente se aprobó surgió de una discusión que se suscitó desde el primer debate en comisiones primeras conjuntas del Senado de la República y la Cámara de Representantes. Este debate, puntualiza, giró en torno a “la definición del hecho generador en los tributos territoriales para seguridad y convivencia ciudadana”. No obstante, para lograr llegar a un acuerdo político, en la norma que finalmente fue aprobada “sólo se dejó habilitado el recaudo de estos tributos a los entes territoriales que ya lo venían cobrando”.

16. Harold Eduardo Sua Montaña

Solicita que la Corte se inhiba de proferir un pronunciamiento de fondo respecto de los cargos contra los artículos 2 (parcial) y 12 de la Ley 2272 de 2022, por falta de especificidad. Por otra parte, pide la inexecutable de “los incisos tercero y cuarto del numeral ii) del literal c) del artículo 2” y el artículo 18 de la Ley 2272 de 2022 por ser violatorios de los principios de consecutividad e identidad flexible, al haber sido introducidos de forma repentina durante el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes y aprobados posteriormente en el informe de conciliación.