

Bogotá D.C., 18 de junio de 2024

Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
Ciudad

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 5° de la Ley 2271 de 2022 (parcial).

Respetuoso saludo:

ANDRÉS CARO BORRERO, identificado como aparece al pie de mi firma, en calidad de ciudadano y representante legal de la **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe. Colombia), identificada con NIT 901.652.590-1, en ejercicio de los derechos y deberes consagrados en los artículos 40 numeral 6° y 95 numeral 7° de la Constitución presento demanda de inconstitucionalidad en contra del párrafo 6° del artículo 5° de la Ley 2272 de 2022 (parcial).

I. NORMA DEMANDADA

Se demandan los siguientes apartados subrayados del párrafo 6° del artículo 5° de la Ley 2272 de 2022: *"por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones"*.

Demanda parcial de los apartados subrayados:

"Artículo 5o. Modifíquese el artículo 3o de la Ley 1941 de 2018, el cual quedará así: (...)

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

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

Las disposiciones de carácter humanitario contenidas en los acuerdos de paz, incluidos los parciales, así como los protocolos que suscriban las partes en la mesa de diálogos, que tengan por propósito proteger a la población civil de los enfrentamientos armados, así como a quienes no participan directamente de las hostilidades, hacen parte del DIH, conforme a lo

dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política, en consecuencia, serán vinculantes para las partes”¹.

II. NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS Y RAZONES DE LA VIOLACIÓN

El parágrafo 6° del artículo 5° de la Ley 2272 de 2022 vulnera los artículos 4 y 93 de la Constitución. Estos establecen, respectivamente, la supremacía de la misma y la integración normativa a través del bloque de constitucionalidad en sentido estricto.

Con el fin de sustentar adecuadamente la pretensión, se analizará la disposición demandada de la siguiente forma: **(i)** se determinará el alcance de los artículos 4 y 93 constitucionales mediante la descripción del rol que tiene el Derecho Internacional Humanitario – DIH en la Constitución del 91 por mandato del bloque de constitucionalidad; **(ii)** se analizará la naturaleza política de los acuerdos especiales; **(iii)** se concluirá que los acuerdos celebrados no pueden ser incorporados de forma automática e inconsulta al bloque de constitucionalidad en sentido estricto.

2.1 Alcance de los artículos 4 y 93 de la Constitución en el marco de los acuerdos especiales del DIH.

El artículo 4 de la Constitución determina su supremacía sobre todas las normas que componen el ordenamiento jurídico colombiano, así: *“La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”*². En ese sentido, ante cualquier contradicción entre la Constitución y la ley, prevalece la primera.

Si bien la Constitución es norma de normas, hay disposiciones que, aunque no se encuentran explícitamente integradas en la Constitución, hacen parte de ella debido al bloque de constitucionalidad. La Corte Constitucional ha definido esta figura como un mecanismo en virtud del cual ciertos tratados internacionales ratificados por el Congreso hacen parte del orden interno y son parámetro de constitucionalidad³.

¹ Ley 2272 de 2022. Por medio de la cual se modifica adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 52.208 de 4 de noviembre de 2022

² Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional No. 116 del 20 de julio de 1991.

³ Sentencia C-030 de 2023. *“Este tribunal ha advertido que el objetivo del bloque de constitucionalidad es armonizar los principios de supremacía constitucional y de prevalencia en el orden interno de los tratados internacionales sobre derechos humanos “cuya limitación está prohibida en los estados de excepción”, sin que pueda afirmarse en ningún caso la supraconstitucionalidad de estos últimos. De esa forma, el primer inciso del artículo 93 constitucional permite que esos instrumentos internacionales funjan como parámetro de constitucionalidad. Por su parte, el inciso segundo dispone que los convenios internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia sean criterios hermenéuticos de los derechos y deberes previstos por la Constitución.*

De manera que el artículo 93 de la Constitución es una cláusula de apertura al DIDH cuyo contenido y alcance ha sido precisado mediante el mecanismo del bloque de constitucionalidad. Esta herramienta jurídica permite explicar que la Corte utilice como parámetro de constitucionalidad normas que no están en el texto de la Constitución y que tampoco tienen rango supraconstitucional”. – Subraya fuera de texto.

Por su parte, el artículo 93 de la Constitución establece una de las formas para ampliar el texto constitucional, así:

“Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. (...).”

Al respecto, la Constitución expresamente determina que prevalecerán en el orden interno los tratados ratificados por Colombia que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en estados de excepción. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha ampliado dicho alcance a las normas humanitarias.

La Corte, desde su jurisprudencia inicial, ha afirmado que el Derecho Internacional Humanitario hace parte del bloque de constitucionalidad. Por ejemplo, al analizar la constitucionalidad del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, mediante sentencia C-225 de 1995, la Corte afirmó que, para que opere la prevalencia de los tratados de derechos humanos en virtud del artículo 93:

“es necesario que se den los dos supuestos a la vez, de una parte, el reconocimiento de un derecho humano, y de la otra que sea de aquellos cuya limitación se prohíba durante los estados de excepción. En tales circunstancias es claro que los tratados de derecho internacional humanitario, como los Convenios de Ginebra de 1949 o el Protocolo I, o este Protocolo II bajo revisión, cumplen tales presupuestos, puesto que ellos reconocen derechos humanos que no pueden ser limitados ni durante los conflictos armados, ni durante los estados de excepción”. - Subraya fuera de texto-

Así mismo, en la sentencia C-574 de 1992, la Corte ya había afirmado el carácter de *Ius Cogens*⁴ al Protocolo I Adicional a los 4 Convenios de Ginebra, afirmación que fue reiterada en la sentencia de control automático al Protocolo II⁵. La implicación de esta categorización es que las normas de

⁴ El *Ius Cogens* son normas imperativas de derecho internacional aceptadas y reconocidas por la comunidad internacional. El artículo 53 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados internacionales o entre organizaciones internacionales establece:

“Artículo 53. Tratados que esten en oposicion con una norma imperativa de derecho internacional general (jus cogens). Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”.- Subraya fuera de texto-

⁵ Cfr. C-574 de 1992. *“En síntesis, los principios del derecho internacional humanitario plasmados en los Convenios de Ginebra y en sus dos Protocolos, por el hecho de constituir un catálogo ético mínimo aplicable a situaciones de conflicto nacional o internacional, ampliamente aceptado por la comunidad internacional, hacen parte del ius cogens o derecho consuetudinario de los pueblos. En consecuencia, su fuerza vinculante proviene de la universal aceptación y reconocimiento que la comunidad internacional de Estados en su conjunto le ha dado al adherir a esa axiología y al considerar que no admite norma o práctica en contrario. No de su eventual codificación*

derecho internacional humanitario son de aplicación inmediata dentro del ordenamiento jurídico interno⁶. Esto quiere decir que las normas internacionales que conforman *ius cogens* no requieren de ratificación para ser vinculantes, ni de desarrollo legal. Tal es el caso, por ejemplo, de la prohibición del genocidio y la esclavitud.

No obstante lo anterior, la Corte ha precisado que no todas las normas de DIH tienen el carácter de *ius cogens* y por ende no hacen parte del bloque de constitucionalidad. En efecto, en la sentencia C-291 de 2007 afirmó:

“No todas las normas que conforman el extenso ámbito del Derecho Internacional Humanitario tienen la naturaleza de ius cogens. Si bien existe un importante nivel de controversia doctrinal sobre el rango de normas de ius cogens que tienen las disposiciones del Derecho Internacional Humanitario, y en anteriores oportunidades la Corte Constitucional ha adoptado pronunciamientos que se han interpretado como una atribución de este rango normativo al Derecho Internacional Humanitario sin distinciones (ver, por ejemplo, las sentencias C-574/92 y C-225/95), la Sala Plena precisa que son los principios esenciales del Derecho Internacional Humanitario los que tienen el rango cierto de normas de ius cogens, dado que la comunidad internacional como un todo les ha reconocido carácter perentorio e imperativo, en la misma medida en que se lo ha reconocido a disposiciones cardinales tales como la prohibición del genocidio, la prohibición de la esclavitud, la prohibición de la tortura o la prohibición del apartheid (...).” -Subraya fuera de texto-

2.2 Los Acuerdos especiales del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra

El artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, conocido como el "La Cláusula Martens" es fundamental en el derecho internacional humanitario, pues se aplica a los conflictos armados no internacionales. Esto incluye guerras civiles, rebeliones armadas y otros tipos de conflictos internos donde los aspectos del derecho internacional humanitario que se aplica en conflictos entre Estados pueden resultar inaplicables:

como normas de derecho internacional, como se analizará con algún detalle más adelante. De ahí que su respeto sea independiente de la ratificación o adhesión que hayan prestado o dejado de prestar los Estados a los instrumentos internacionales que recogen dichos principios. El derecho internacional humanitario es, ante todo, un catálogo axiológico cuya validez absoluta y universal no depende de su consagración en el ordenamiento positivo.

(...)

No se exige, en tales condiciones, ratificación o adhesión al convenio o al tratado. En otros términos, con la incorporación de este principio los constituyentes quisieron ante todo proteger los valores humanitarios reconocidos universalmente por la comunidad internacional, abstracción hecha del derecho que los consagra.

*En consecuencia, se acogió la fórmula de la incorporación automática del derecho internacional humanitario al ordenamiento interno nacional, lo cual, por lo demás, es lo congruente con el carácter imperativo que, según ya fue explicado, caracteriza a los principios axiológicos que hacen que este cuerpo normativo integre el *ius cogens*”.* – Negrilla en el texto-

⁶ Sentencia C-069 de 2020. “Pues bien, en ese mismo sentido esta Corporación, al analizar la constitucionalidad del Protocolo II, dispuso la aplicabilidad directa o “automática” del derecho internacional humanitario. Lo hizo en primer lugar, con fundamento en el mandato contenido en el numeral 2° del artículo 214 de la Constitución respecto del derecho internacional humanitario. Así mismo, fundamentó la aplicabilidad directa en que, en opinión de la Corte, este cuerpo normativo hace parte, en lo esencial, de las normas imperativas de derecho internacional, o *ius cogens*”.

“Artículo 3 - Conflictos no internacionales

En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:

- 1) *Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo.*

A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

- a) *los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;*
- b) *la toma de rehenes;*
- c) *los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;*
- d) *las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.*

- 2) *Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos.*

Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto.

*Además, las Partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante **acuerdos especiales**, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio.*

La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto”. -Negrilla fuera de texto-.

El Artículo 3 común se refiere a que las partes en conflicto pueden celebrar acuerdos especiales para brindar mayor protección a las personas afectadas por el conflicto. Estos acuerdos pueden incluir aspectos como el intercambio de prisioneros, la mejora del trato a los detenidos, la protección de bienes culturales y religiosos, y otras medidas que excedan las normas mínimas establecidas por el Artículo 3. El Comité Internacional de la Cruz Roja, en los comentarios actualizados⁷ a los Convenios de Ginebra ha determinado el alcance de los acuerdos especiales mencionados en el artículo 3 así:

⁷ Comité Internacional de la Cruz Roja (2019) Comentario del Convenio de Ginebra I y Artículo 3. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/publication/convenio-del-convenio-de-ginebra-i-y-articulo-3> Págs. 228-236

- Mediante los acuerdos especiales, las partes en un conflicto pueden ampliar el espectro de protección que tienen los Convenios de Ginebra hacia las personas que no participan en las hostilidades. En todo caso, no pueden disminuir las garantías de las normas humanitarias.
- Los acuerdos especiales pueden ser extensivos o meramente declaratorios. Es decir, pueden desarrollar las obligaciones que desean adquirir o simplemente declarar el compromiso de cumplir con normas de derecho internacional humanitario consuetudinario.
- Los acuerdos especiales pueden adoptar diferentes formas. En ese sentido, no es necesario que sea escrito, sino que las obligaciones y las expectativas estén claras.
- Un acuerdo de paz puede corresponder a un acuerdo especial si contiene disposiciones derivadas del derecho humanitario o si implementa obligaciones de derecho humanitario, por ejemplo, la liberación de las personas capturadas o la búsqueda de personas desaparecidas.

De lo anterior se concluye que los acuerdos especiales deben analizarse en cada caso específico y, por lo tanto, que **(i)** no todos los pactos entre las partes en conflicto constituyen acuerdos especiales en los términos del Artículo 3 común y, **(ii)** no todos aquellos consensos que estén incluidos en los “acuerdos especiales” implican su incorporación a las normas de derecho internacional humanitario.

De este modo, independientemente de la voluntad de las partes, y dado el alcance del artículo 93 constitucional, la naturaleza de *Ius Cogens* de las normas del DIH no se extiende de manera automática a todos los acuerdos a los que lleguen las partes para terminar o disminuir las hostilidades y que pueden comprender asuntos políticos más amplios que no son de su resorte. En otras palabras, lo que les da estatus especial no es que se incorporen en documentos denominados acuerdos o acuerdos especiales, sino que **tengan una relación directa e inmediata con el cese de las hostilidades, la protección de la población civil, la liberación de personas capturadas, etc.**

Los acuerdos especiales derivados de los Convenios de Ginebra pueden incluir, entre otros:

- 1. Acuerdos de protección especial:** Para proteger a grupos específicos de personas, como refugiados o personas desplazadas, que no están cubiertas por las disposiciones generales de los Convenios de Ginebra.
- 2. Acuerdos de ayuda humanitaria:** Para brindar ayuda humanitaria en situaciones específicas, como la protección de personas civiles en territorios ocupados o la asistencia a heridos y enfermos en conflictos armados internos.
- 3. Acuerdos de protección de bienes culturales:** Para proteger bienes culturales y patrimonios históricos en situaciones de conflicto armado, como el Protocolo de la

Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de conflicto armado, adoptado en 1954.

4. Acuerdos de protección de la población civil: Para proteger a la población civil en situaciones de conflicto armado, como la Convención sobre la Protección de las Personas Civiles en Tiempo de Guerra, adoptada en 1949.

5. Acuerdos de protección de las personas no combatientes Estos acuerdos pueden proteger a personas que no participan en las hostilidades, como heridos, prisioneros de guerra y combatientes que han depuesto las armas⁸.

2.2.1. Naturaleza jurídica de los acuerdos especiales del Artículo 3 común.

En el régimen internacional, el sistema de fuentes del derecho no se organiza de forma jerárquica, sino que las distintas fuentes se clasifican teniendo en cuenta su fuerza legal vinculante. En ese sentido, se ha distinguido entre el *hard law*, constituido por las fuentes principales del derecho internacional cuyo cumplimiento es obligatorio para los Estados y el *soft law*, que hace referencia a deberes con un carácter distinto al jurídico, sin fuerza coercitiva.

Al respecto, es claro que los acuerdos especiales, en tanto son normas de derecho humanitario, vinculan a las partes a cumplir con disposiciones tendientes a proteger a personas que no participan en las hostilidades en el marco de un conflicto armado no internacional, sin embargo, son normas de *soft law* y, por lo tanto, su cumplimiento se debe a la buena fe de las partes.

No obstante, la jerarquía en el ordenamiento interno atiende a la soberanía de cada Estado. Como ya se evidenció, la Constitución estableció que para la prevalencia de normas de derecho internacional en el ordenamiento jurídico es necesario que se trate de tratados internacionales de derechos humanos, ratificados por el Congreso, cuyo contenido ni siquiera pueda ser limitado en estados de excepción. Aunque es claro que el Artículo 3 común se integra a la Constitución por remisión del artículo 93, los acuerdos especiales tienen una naturaleza jurídica peculiar.

Lo anterior deja como consecuencia que los acuerdos especiales son un desarrollo del DIH y, por lo tanto, deben diferenciarse del propio DIH y de los tratados internacionales como fuente del derecho internacional que obliga a los Estados. La forma en que estos acuerdos especiales vinculan al Estado es sustancialmente diferente a la de un Tratado internacional o al *ius cogens* puesto que, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados define a los tratados internacionales como instrumentos producto del acuerdo entre Estados⁹.

⁸ Ídem

⁹ Naciones Unidas (1969) Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Artículo 2. 1. a) “1. Para los efectos de la presente Convención: a) se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular;”

Bajo el entendido de que las fuentes principales son producto de los actos vinculantes de los sujetos de derecho internacional, bien sea Estados u organizaciones internacionales, debe establecerse que en un conflicto armado no internacional no hay lugar a este tipo de normas. Es claro que en el caso de conflictos armados no internacionales las partes pueden llegar a ser grupos armados al margen de la ley y que, tal como establece el Artículo 3 común, la posibilidad de negociación de estos grupos no modifica su estatus jurídico. Por esa razón, no puede entenderse que los acuerdos especiales a los que llegue un Estado con un grupo armado al margen de la ley hagan parte del *hard law* y, por lo tanto, vinculante al nivel de un tratado internacional.

En consecuencia, la integración normativa de los acuerdos especiales a la legislación colombiana no corresponde a la remisión del artículo 93 de la Constitución, pues este tipo de acuerdos no constituyen una fuente formal de Derecho internacional.

La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la naturaleza de estos acuerdos. Así, ha afirmado que los acuerdos especiales en tanto aplicación de reglas humanitarias *“responden a una pretensión política perfectamente razonable, puesto que la vigencia práctica y efectiva del derecho internacional humanitario depende, en gran medida, de que exista una voluntad y un compromiso reales de las partes por respetarlo”*¹⁰. En ese sentido, la Corte también ha establecido que los acuerdos especiales buscan ser el punto de partida para la implementación de mecanismos de cumplimiento de las normas humanitarias¹¹. De este modo, los acuerdos especiales no pueden entrar a hacer parte de forma automática del bloque de constitucionalidad.

Ahora bien, aunque los acuerdos especiales son instrumentos acordes con el sistema de fuentes de derecho colombiano, pues están permitidos por el Artículo 3 común que hace parte del bloque de constitucionalidad, su integración al ordenamiento interno obedece a la implementación que las autoridades constitucionalmente competentes den a lo pactado. Debe tenerse presente que los acuerdos especiales son específicos y rigen un conflicto con un grupo determinado. Por lo tanto, tienen alcance únicamente para las partes en conflicto y para las circunstancias establecidas y definidas.

Se reitera, los acuerdos especiales obligan al Estado a modo de declaración política, su acatamiento e implementación está sometida al principio de buena fe, a las reglas de creación jurídica de cada Estado y a las estrictas competencias de los órganos del poder público.

En otras palabras, por la vía de los acuerdos especiales, en el caso colombiano, las partes no pueden eludir al Congreso de la República ni desconocer el principio democrático implícito en los procesos

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-048 de 2001.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-225 de 1995. Sin embargo, parece deseable políticamente que existan esos compromisos recíprocos, ya que de esa manera se asegura una mayor aplicación progresiva de las normas humanitarias del Protocolo II. En tal contexto, la realización de los acuerdos especiales puede fortalecer esos compromisos entre las partes y favorecer la puesta en marcha de mecanismos de verificación, que logren, en la práctica, un creciente cumplimiento de las obligaciones humanitarias por las partes enfrentadas.

de deliberación democrática que deben surtirse allí para la implementación de los acuerdos. Como se observa, esto implica una alta responsabilidad por parte del gobierno en la negociación de los acuerdos para no pactar lo imposible, y para impulsar consensos políticos importantes con las mayorías representadas en el legislativo, para facilitar su implementación.

De este modo, los acuerdos especiales no son ni pueden ser una camisa de fuerza que convierta al Congreso de la República en un convidado de piedra o en un espectador mudo y obediente en relación con sus propias responsabilidades y competencias frente al mantenimiento del orden público, el logro de la paz o a la determinación de políticas públicas.

En conclusión, es claro que las normas de DIH contenidas en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos hacen parte del bloque de constitucionalidad en estricto sentido por remisión del artículo 93 constitucional. Por esa razón, el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra constituye un parámetro de constitucionalidad y tiene tal rango. Ahora, si bien dicha disposición permite a las partes en conflicto pactar acuerdos especiales para aplicar obligaciones humanitarias, esto no implica que estos acuerdos se integren a la Constitución por remisión del artículo 93 superior.

2.3. Los acuerdos parciales del párrafo 6° artículo 5° de la Ley 2272 de 2022

La Ley 2272 de 2022 tiene como objeto definir la política de paz como una política de Estado. La base de esta norma es la Ley 418 de 1997, que ha sido sucesivamente prorrogada, modificada y adicionada por leyes subsecuentes dada su vigencia temporal. En ella se consagran instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia. En específico, el artículo 8° dispone una serie de mecanismos para entablar negociaciones o acercamientos y conversaciones de paz con grupos armados al margen de la ley y con estructuras armadas organizadas de crímenes de alto impacto.

El artículo 5° de la Ley 2272 de 2022 modificó el mencionado artículo 8° adicionando, entre otras cosas, el párrafo 6°. En la **exposición de motivos** se expresó que la disposición, además de darle un rango legal a la posibilidad que tienen las partes de un conflicto de suscribir acuerdos especiales, buscaba definir:

“que, en el marco de un proceso de paz, las partes pueden acordar acuerdos de paz totales, que se suscriban al final de las negociaciones, o pueden pactar acuerdos parciales, los que, en virtud del principio de buena fe, deben ser acatados por las partes en la mesa, e integran el bloque de constitucionalidad si sus disposiciones son de carácter humanitario”¹².

Lo anterior muestra que el propósito del autor de la iniciativa era darles rango constitucional a los acuerdos parciales y/o totales que suscribieran las partes de un conflicto cuando su contenido correspondiera al DIH.

¹² Gaceta No. 1041 del 8 de septiembre de 2022. Pág. 42. Disponible en: https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2022/gaceta_1041.pdf

Ahora bien, la literalidad de la disposición demandada establece que tanto los acuerdos parciales como los de paz y los protocolos suscritos en las mesas de diálogo “*hacen parte del DIH, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política*”¹³, lo cual excede el texto constitucional, en tanto implica la integración de estos acuerdos parciales o totales a la Constitución según el bloque de constitucionalidad del artículo 93 constitucional.

Para complementar este cargo, es pertinente determinar qué naturaleza tienen los acuerdos de paz en virtud de la jurisprudencia constitucional. A partir de esa caracterización deberá establecerse la relación entre los acuerdos especiales del Artículo 3 común y los acuerdos de paz que se pueden dar en el marco de una mesa de diálogo para la terminación de un conflicto armado no internacional – CANI-.

2.3.1. Naturaleza jurídica de los acuerdos de la Ley 2272

El Acuerdo Final suscrito por el Gobierno y las FARC-EP para la terminación del conflicto armado, referente obligado para este tipo de acuerdos, supuso una serie de medidas legislativas para su implementación. Un primer paso fue el plebiscito para la firma del acuerdo de paz. La Corte Constitucional, en sede de control automático de constitucionalidad de la ley estatutaria por la cual se reguló el plebiscito para la refrendación del acuerdo final, determinó:

*“[E]s evidente la naturaleza política, tanto del Acuerdo Final como de la decisión que adopte el cuerpo electoral convocado a través del plebiscito especial. Esta decisión, así comprendida, es anterior, diferente e independiente de una potencial implementación normativa del Acuerdo la cual, de llevarse a cabo, deberá realizarse conforme a los requisitos y condiciones previstos en la Constitución para los actos de producción normativa, tanto legales como constitucionales”*¹⁴.

En futuras sentencias, la Corte reafirmó esta postura. Por ejemplo, en la sentencia C-171 de 2017 la Corte se declaró inhibida para fallar de una demanda contra el Acuerdo Final, así:

*“[E]n la medida en que la acusación se dirige contra una expresión que no está contenida en un acto que tenga fuerza material de ley, este Tribunal no tiene **competencia** para conocer y decidir sobre la demanda, de conformidad con las funciones que le confiere el artículo 241 de la Constitución. La anterior conclusión encuentra fundamento en la sentencia C-379 de 2016 donde se pronunció sobre la ley estatutaria que regula el plebiscito especial para la paz y se estableció que los acuerdos que se celebran en desarrollo de un proceso de paz son de naturaleza política”*¹⁵.

Debido a este carácter político de los acuerdos de paz, el Gobierno puede negociar distintos puntos y, por lo tanto, los acuerdos pueden ser parciales o totales según lo convengan las partes en un

¹³ Parágrafo 6°. Artículo 8°. Ley 418 de 1997.

¹⁴ Sentencia C-319 de 2016. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-379-16.htm>

¹⁵ Sentencia C-171 de 2017. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-171-17.htm>

conflicto. Por ello, es clara la diferencia que existe frente a los acuerdos especiales permitidos por el Artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y los acuerdos parciales de la Ley 2272:

- Por un lado, los acuerdos de paz tienen ejes temáticos diversos, mientras que los acuerdos especiales deben necesariamente corresponder al pacto de cumplir con normas de DIH tendientes a la conducción de hostilidades.
- Por otro lado, los acuerdos especiales implican la aplicación de normas humanitarias con ocasión a un conflicto armado existente. Sin embargo, los acuerdos de paz resultan de un proceso complejo de negociación que pretende garantizar el fin del conflicto y que puede desarrollar normas de naturaleza humanitaria, aunque no necesariamente todo su contenido corresponda a estas.

Con todo, es claro que un acuerdo de paz puede contener disposiciones que constituyan acuerdos especiales. En los comentarios del Comité Internacional de la Cruz Roja, la organización estableció que, atendiendo a que no necesariamente las hostilidades cesan con un acuerdo de paz, estos pueden ser acuerdos especiales siempre y cuando incluya obligaciones derivadas del DIH¹⁶. Por lo tanto, al limitar el ámbito de integración constitucional para aquellos acuerdos que contengan disposiciones humanitarias tendientes a proteger a la población civil de los enfrentamientos armados, así como a quienes no participan directamente de las hostilidades, la norma acusada se centra únicamente en los acuerdos de paz, totales o parciales, que tienen la vocación de constituir acuerdos especiales a la luz del DIH, sin que de ello se siga que las obligaciones que surjan para el Estado en desarrollo de ellos conviertan a estos acuerdos en normas que se incorporan al bloque de constitucionalidad.

En conclusión, el parágrafo 6° acusado busca integrar al bloque de constitucionalidad los acuerdos de paz totales o parciales que se suscriban en las mesas de diálogo con un grupo armado al margen de la ley, bajo las condiciones que establecidas en la disposición. No obstante, la naturaleza de estos acuerdos es política y, por lo tanto, su incorporación en el ordenamiento interno exige surtir los procedimientos legislativos y constitucionales que correspondan.

Los acuerdos de paz son distintos a los acuerdos especiales que se pueden dar en virtud del Artículo 3 común. Es posible que en un acuerdo de paz haya disposiciones que correspondan a acuerdos especiales que imponen obligaciones frente al DIH y que resultan obligatorios para el Estado. A su vez, también es viable que en los acuerdos especiales se incorporen consensos en relación con asuntos que no tienen una relación directa e inmediata con el DIH y que se refieren a asuntos de naturaleza política o a las fuentes históricas del conflicto. Ellos no podrían gozar del estatus jurídicamente obligatorio que tendrían los compromisos que sí tienen dicha relación, y que comporta para el Estado colombiano responsabilidad internacional.

¹⁶ Comité Internacional de la Cruz Roja. Colombia: 10 preguntas sobre acuerdos de paz, acuerdos especiales y DIH. Disponible en <https://www.icrc.org/es/document/colombia-10-preguntas-sobre-acuerdos-de-paz-acuerdos-especiales-y-dih>

2.3.2. Razones por las cuales esta disposición es contraria a la Constitución.

La norma acusada eleva a rango constitucional los acuerdos de paz, parciales o totales, cuyo contenido se proponga proteger a quienes no participan de las hostilidades y que se suscriban en mesas de diálogo con un grupo al margen de la ley. Sin embargo, la Corte Constitucional, dando alcance al artículo 93 de la Constitución ha sostenido reiterada e inequívocamente que la prevalencia constitucional de normas humanitarias solamente se da por el carácter de *ius cogens* que estas tienen. Por lo tanto, las razones específicas por las cuales el párrafo 6° es contrario a la supremacía constitucional (artículo 4°) y al bloque de constitucionalidad (artículo 93) son las siguientes:

En primer lugar, el párrafo 6° establece la prevalencia constitucional de acuerdos que no cumplen con los requisitos previstos en el artículo 93 superior para que puedan ser integradas al texto constitucional.

La disposición constitucional expresamente define que prevalecen en el orden interno “*los tratados internacionales*”, siendo este el primer requisito. Los otros presupuestos consisten en el contenido de derechos humanos, en la ratificación por parte del Congreso y en la prohibición de limitación en estados de excepción. Para el caso del DIH, la Corte ha afirmado la integración vía bloque de los Convenios de Ginebra y los protocolos adicionales I y II en razón a que han sido ratificados por Colombia, son de aplicación inmediata aún en estados de excepción y tienen como propósito la protección de la humanidad.

Por su parte, la norma acusada determina que los acuerdos de paz totales o parciales hacen parte del DIH “conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política”. La interpretación según el efecto útil de la norma, así como su literalidad, consiste en que los acuerdos a los que se refiere el párrafo “prevalecen en el orden interno” equiparándose su situación a los tratados de Derecho Internacional Humanitario.

Según lo anterior, la norma acusada es contraria al régimen de integración establecido por el bloque de constitucionalidad porque el párrafo 6° integra de forma automática a la Constitución acuerdos de paz, totales o parciales, que no constituyen convenios o tratados a la luz del derecho internacional de los tratados.

De hecho, como ya la misma Corte lo ha afirmado y reiterado, los acuerdos de paz tienen una naturaleza política, lo cual implica la necesidad de implementarlos a través de fuentes formales como leyes, decretos y demás. Adicionalmente, los acuerdos de paz, al ser pactos entre grupos ilegales y gobiernos, no surten trámite legislativo alguno, y por ello pretender que ellos se integren a la Constitución directamente, trasgrede el principio democrático implícito en el requisito de ratificación para los tratados internacionales dispuesto en el artículo 93.

En segundo lugar, la norma acusada permite que cualquier acuerdo de carácter humanitario haga parte del bloque de constitucionalidad, sin analizar o evaluar previamente su carácter imperativo, como lo ha exigido la jurisprudencia constitucional en desarrollo del artículo 93 superior. Al respecto, debe afirmarse que la norma constitucional no se refiere expresamente a los tratados de DIH, por ello es necesario establecer cuál ha sido el desarrollo jurisprudencial en ese aspecto.

Las normas humanitarias de mayor relevancia bien sean convencionales o consuetudinarias, o bien sean principios generales, hacen parte del ordenamiento jurídico interno por vía del bloque de constitucionalidad en sentido estricto. La razón que ha sido afirmada por la Corte consiste en que, al igual que el régimen de los Derechos Humanos, el DIH tiene como objeto la protección de la humanidad, con la diferencia del escenario en el cual se da dicha protección. Por lo tanto, la prevalencia de los derechos humanos cuya limitación en estados de excepción está proscrita es totalmente extensible a las normas humanitarias de carácter imperativo.

En términos de la Corte:

“En síntesis, los principios del derecho internacional humanitario plasmados en los Convenios de Ginebra y en sus dos Protocolos, por el hecho de constituir un catálogo ético mínimo aplicable a situaciones de conflicto nacional o internacional, ampliamente aceptado por la comunidad internacional, hacen parte del ius cogens o derecho consuetudinario de los pueblos. En consecuencia, su fuerza vinculante proviene de la universal aceptación y reconocimiento que la comunidad internacional de Estados en su conjunto le ha dado al adherir a esa axiología y al considerar que no admite norma o práctica en contrario. No de su eventual codificación como normas de derecho internacional, (...)”¹⁷

No obstante lo anterior, es incorrecto e inconstitucional afirmar que todos los acuerdos de paz, totales o parciales, cuyo contenido corresponda a normas humanitarias constituyen normas imperativas que deban integrarse a la Constitución por remisión del artículo 93. Es más, tal y como se justificó anteriormente, aunque tienen gran importancia política, no son acuerdos con fuerza o rango legal. Por ello, no es correcto afirmar que los acuerdos de paz se integran al bloque de constitucionalidad de forma automática por constituir un acuerdo especial en virtud del Artículo 3 común.

En tal sentido, los acuerdos especiales si bien tienen naturaleza política, no se integran directamente a la Constitución ni a la ley, toda vez que requieren el desarrollo normativo correspondiente.

En otras palabras, los acuerdos especiales no prevalecen en el orden interno, aunque tengan relevancia jurídica e impongan obligaciones al Estado cuando los suscriba. Dicha relevancia y el desarrollo de los compromisos contenidos en los mismos, debe realizarse según las expresas competencias de cada uno de los órganos del Estado.

2.3.3. Relevancia de la distinción entre disposición y norma

En el caso concreto se solicita la declaratoria de inexecutable del párrafo 6° del artículo 8° de la Ley 418 de 1997, adicionado por el artículo 5° de la Ley 2272 de 2022, no obstante, la Corte Constitucional también podría declarar la exequibilidad condicionada de la norma, optando por la interpretación constitucional que precise que los acuerdos parciales no hacen parte del bloque de constitucionalidad.

¹⁷ Corte Constitucional Sentencia C-574 de 1992.

Atendiendo a lo anterior, con el fin de dar alcance a sus decisiones, bien sea por la exequibilidad condicionada o la cosa juzgada, la Corte Constitucional ha diferenciado entre disposición y norma. Respecto a la primera, también llamada enunciado jurídico, la Corte ha afirmado que se trata del texto en tanto símbolo lingüístico que puede adoptar la forma de artículos, incisos, párrafos, etc¹⁸. Por otro lado, la norma corresponde al significado que se desprende de dichos textos, el cual debe ser estructurado por vía interpretativa¹⁹.

Lo anterior supone al menos dos consecuencias. En primer lugar, debe entenderse que un enunciado puede contener varias normas, esto es, varios significados jurídicos. En segundo lugar, un enunciado se puede componer de normas diferentes, cuya disposición puede estar en textos distintos²⁰. Además, también debe tenerse presente que el sentido material de las disposiciones, es decir, la norma, constituye las reglas vinculantes²¹.

Esto significa que una disposición puede ser interpretada de diferentes maneras y por ello declarada exequible o inexecutable de forma pura y simple. Sin embargo, dado que un texto legal, enunciado jurídico o disposición, puede ser interpretada de diferentes maneras, es posible que algunas no estén conformes con el texto superior. Estas interpretaciones deben ser expulsadas del ordenamiento jurídico en virtud del principio de supremacía constitucional, dejando intactas las demás interpretaciones posibles de una disposición demandada, en desarrollo del principio de conservación del Derecho²².

¹⁸ Sentencia C-312 de 2017. Una disposición o enunciado jurídico corresponde al texto en que una norma es formulada, tales como artículos, numerales o incisos, aunque estas formulaciones pueden encontrarse también en fragmentos más pequeños de un texto normativo, como oraciones o palabras individuales,

¹⁹ Sentencia C-325 de 2021. la Corte ha aceptado la diferencia entre enunciado jurídico y norma jurídica. El primero, se refiere al texto legal en que una norma es formulada. En ese sentido, se trata de artículos, numerales, incisos, oraciones o palabras individuales. Las segundas, no son los textos legales sino que se refieren a su significado. Se identifican por vía interpretativa.

²⁰ Sentencia C-137 de 2023. es preciso tener en cuenta que las disposiciones corresponden al contenido de los artículos, numerales, literales, incisos y párrafos que conforman el ordenamiento jurídico; mientras que las normas son los significados de los textos legales que pueden ser encontrados por vía interpretativa, de tal forma que de un solo texto legal pueden desprenderse, potencialmente, diversos contenidos normativos o varios textos legales pueden integrar un solo contenido normativo.

²¹ Sentencia SU-355 de 2020 “mientras la disposición responde al texto literal de un precepto en sí mismo considerado, la segunda, se refiere al contenido normativo o regla de derecho vinculante, esto es, a su sentido material.”

²² Cfr. C-054 de 2016. En dicha sentencia afirmó: Una definición de dichos principios se encuentra en la sentencia C-038 de 2006, que al explicar los fundamentos para la adopción de las decisiones de exequibilidad condicionada, pone de presente que “la utilización de sentencias interpretativas o condicionadas por parte de la Corte se fundamenta en dos importantes principios, los cuales son, el principio de la conservación del derecho y el principio de la interpretación de la ley conforme a la Constitución. El principio de la conservación del derecho constituye una obligación para los Tribunales Constitucionales de mantener al máximo las disposiciones normativas o leyes emanadas del Legislador, en virtud del principio democrático. Así, en virtud de este principio, la Corte decide adoptar una decisión que permita preservar, antes que anular, la labor del Congreso^[9], es decir, mantener la voluntad del Congreso y, por ende, garantizar el principio democrático. En la sentencia C-100 de 1996, la Corte manifestó lo siguiente: “uno de los criterios que debe orientar sus decisiones el llamado ‘Principio de la conservación del derecho’, según el cual los tribunales constitucionales deben siempre buscar conservar al máximo las disposiciones emanadas del legislador, en virtud del respeto al principio democrático”^[10]. En igual sentido, en virtud del principio

En este orden de ideas, es posible que una disposición pueda ser declarada conforme al texto superior de forma condicionada de distintas formas y con diferencias notables. Así, por ejemplo, una disposición o enunciado normativo puede ser constitucional y por ende válido siempre y cuando se interprete en un determinado sentido, desechando todos los demás, o siempre y cuando se excluya uno o más sentidos, dejando en pie al resto.

En el caso que nos ocupa, lo que se busca fundamentalmente es preservar el sentido constitucional de los artículos 4 y 93 para dejar en claro que los acuerdos parciales no hacen parte del bloque de constitucionalidad y no pueden hacerlo sin el concurso del Congreso de la República.

III. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

La presente demanda cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia exigidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional para las acciones de inconstitucionalidad.

Claridad: La demanda se presenta de manera ordenada, coherente y comprensible, utilizando un lenguaje claro y preciso. La estructura del documento, que incluye la transcripción de la disposición acusada, la citación de las disposiciones constitucionales vulneradas, y una explicación detallada de los fundamentos de la violación, facilita la comprensión del argumento central: la contradicción entre el parágrafo 6° del artículo 8° de la Ley 418 de 1997, adicionado por la Ley 2272 de 2022 en su artículo 5° y los artículos 4° y 93 de la Constitución.

Certeza: La demanda se dirige contra una proposición normativa real y existente, identificada de manera precisa, como el parágrafo 6° adicionado al artículo 8° de la Ley 418 de 1997. La disposición demandada está claramente delimitada y su contenido es verificable a partir del texto de la Ley 2272 de 2022. Los cargos se dirigen contra el contenido literal de la norma acusada y no contra inferencias o interpretaciones subjetivas. El supuesto de hecho cuestionado cabe en el texto demandado sin hacer malabares argumentativos.

hermenéutico de conservación del derecho, la Corte ha precisado que “no puede excluir una norma legal del ordenamiento jurídico, por vía de la declaración de inexecutable, cuando existe, por lo menos, una interpretación de la misma que se aviene con el texto constitucional. De ser así, el juez de la carta se encuentra en la obligación de declarar la executable de la norma legal condicionada a que ésta sea entendida de acuerdo con la interpretación que se concilie con el estatuto superior. Con esto, se persigue, esencialmente, salvaguardar, al menos, algunos de los posibles efectos jurídicos de la disposición demandada, de manera que se conserve, al máximo la voluntad del legislador”.¹³¹ || Así mismo, el principio de la interpretación de la ley conforme a la Constitución ha sido entendido por la Corte Constitucional como una técnica de guarda de la integridad y la supremacía de la Constitución¹³², este principio encuentra su fundamento en el [artículo 4°](#) de la [Constitución](#) Política según el cual “en caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”. Así, la Corte ha precisado que: “El principio de la interpretación de la ley conforme a la Constitución impide a la Corte excluir del ordenamiento una norma cuando existe por lo menos una interpretación de la misma que se concilia con el texto constitucional. Este principio maximiza la eficacia de la actuación estatal y consagra una presunción a favor de la legalidad democrática. El costo social e institucional de declarar la inexecutable de una norma jurídica infraconstitucional debe ser evitado en la medida en que mediante una adecuada interpretación de la misma se respeten los postulados de la Constitución”. ¹³³”

Especificidad: La demanda contiene un cargo concreto contra la norma demandada. Se establece una oposición objetiva entre el párrafo 6° y los artículos 4 y 93 de la Constitución. Los argumentos presentados son específicos y no se basan en consideraciones vagas, indeterminadas o abstractas. La demanda se enfoca en la inconstitucionalidad de la norma que otorga rango constitucional a los acuerdos totales o parciales que se establezcan en una negociación con grupos al margen de la ley, por ser contraria a la supremacía constitucional y al bloque de constitucionalidad.

Pertinencia: Los argumentos expuestos son de naturaleza estrictamente constitucional. Se señala una oposición directa entre la disposición demandada y los principios constitucionales consagrados en los artículos 4 y 93 de la Constitución. No se trata de argumentos de conveniencia o de interpretaciones doctrinarias, sino de un análisis fundamentado en el texto constitucional y la jurisprudencia relevante.

Suficiencia: Los argumentos presentados son suficientes para despertar dudas razonables sobre la constitucionalidad de la disposición acusada. Se justifica ampliamente cómo la consecuencia jurídica dispuesta por el párrafo 6° del artículo 8° de la Ley 418 de 1997 contraviene el mandato constitucional de los artículos 4° y 93 de la Constitución.

Además, se explica detalladamente la implicación que tiene que los acuerdos totales o parciales en el marco de un proceso de paz tengan rango constitucional, afectando la supremacía de la Constitución. La demanda expone todos los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche y presenta argumentos que despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

Sin perjuicio de lo anterior, se solicita la aplicación del principio *pro actione* en el análisis y estudio de la presente acción. En palabras de la propia Corte Constitucional, Sentencia C-015 de 2024:

“Por otro lado, en virtud del principio pro actione, el estudio de la aptitud de la demanda no puede convertirse en un método de apreciación excesivamente estricto que anule el derecho ciudadano a presentar acciones públicas de inconstitucionalidad. Además, según ese principio, en caso de duda sobre el cumplimiento cabal de los requisitos de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia, la Corte Constitucional tiene que admitir y fallar de fondo la demanda”²³.

IV. SOLICITUD

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, solicito a la Sala Plena de la Corte Constitucional que declare inexecutable el párrafo 6° del artículo 8° de la Ley 418 de 1997 adicionado por el artículo 5° de la Ley 2272 de 2022.

En su defecto, que declare la exequibilidad condicionada de la norma en el sentido de que las disposiciones humanitarias contenidas en los acuerdos de paz y en los protocolos de las mesas de

²³ Ver, por ejemplo, la sentencia C-292 de 2019 en la que esta Corporación se inhibió para pronunciarse de fondo sobre el artículo 12 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 1753 de 2015, norma relacionada con el plazo y la renovación de los permisos para el uso del espectro electro radioeléctrico.

diálogo son vinculantes para las partes en los términos del Artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, el cual hace parte del DIH, sin embargo, no tienen rango constitucional y no constituyen parámetro de constitucionalidad.

Al respecto, se recuerda que recientemente la Sala Plena en la Sentencia C-233 de 2021 la Corte reiteró que *“los pronunciamientos modulados, incluidas las sentencias interpretativas, integradoras, aditivas o sustitutivas, tienen una relación especial con la ley, pues el pronunciamiento del Tribunal, con efectos erga omnes, entra a ser parte de su contenido, y excluye de plano algunas de las opciones con que cuentan los operadores jurídicos en el marco de sus competencias para aplicarlas. La Corte Constitucional en diferentes oportunidades ha acudido a las sentencias moduladas como herramienta para remediar las dificultades constitucionales de los preceptos demandados, con el fin de precisar el alcance de la disposición y ajustarla a los mandatos superiores. Por esto, una vez la Corte integra o modula la norma por medio de la sentencia, los operadores jurídicos han de comprender el nuevo contenido de la disposición y es este el que debe aplicarse en el ámbito de su competencia”*.

V. COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución y el procedimiento al que debe acogerse esta acción es el indicado por la Constitución, el Decreto 2067 de 1991 y el Reglamento de la Corte Constitucional.

VI. NOTIFICACIONES

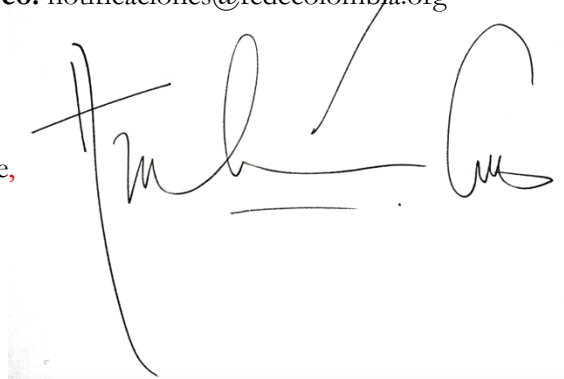
El suscrito ciudadano y **FEDe. Colombia** recibiremos notificaciones en:

Dirección: Calle 94 No. 21-76, Bogotá D.C

Teléfono: 3133935290

Correo: notificaciones@fedecolombia.org

Cordialmente,



ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NTT 901.652-590-1

industria licorera departamental, atendiendo tanto a consideraciones económicas como culturales, en consonancia con los objetivos de interés público fijados por el Constituyente. A partir de una interpretación ajustada a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, se garantizaba que la disposición se armonizara plenamente con el marco constitucional, asegurando la sostenibilidad financiera de los departamentos en procura de la satisfacción de los fines esenciales del Estado y al bienestar general, así como la preservación de las tradiciones culturales vinculadas a la producción y consumo del aguardiente local.

El magistrado **Lizarazo Ocampo** salvó el voto en el asunto de la referencia por tres razones principales: por un lado, indicó que la decisión debía ser inhibitoria por darse a la norma un alcance que no tiene. Los cargos admitidos se dirigían en contra del monopolio de producción e introducción, así como la expedición de permisos de introducción, pero solo se demandó la norma que contiene la autorización para suspender la expedición de permisos. Por otro lado, consideró que la sentencia desconoce el alcance del artículo 336 Superior.

En efecto, la posición mayoritaria sostuvo que existe una diferencia entre el monopolio rentístico y el monopolio económico, indicando que el primero no implica la exclusión del mercado o de terceros de la actividad que se somete al monopolio. Para el magistrado, esto corresponde a una diferencia que el constituyente no hizo y que, por el contrario, previó expresamente al regular la indemnización de los terceros excluidos de la actividad. Dado que la ley dispone que el monopolio se ejerce sobre la producción e introducción, debe necesariamente incluir alguna provisión para que dicho ejercicio monopolístico sea exclusivo. Por último, sostuvo que la posición mayoritaria excluye de los recursos derivados del monopolio rentístico las utilidades de las licoreras departamentales. No obstante, el beneficio a una única empresa se encuentra incluido en el concepto de monopolio, por lo que las utilidades debían ser consideradas parte del producto de ejercer el mismo.

En la decisión participó el conuez Humberto Antonio Sierra Porto.

Sentencia C-036/25 (5 de febrero)
M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo
Expediente: D-15.933

El legislador vulneró los principios de supremacía constitucional y de separación de poderes al disponer que algunos contenidos de los acuerdos de paz que se suscriban en la mesa de diálogo “hacen parte del DIH, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política”

1. Norma demandada

Ley 2272 de 2022¹

Artículo 5. Modifíquese el artículo 3º de la Ley 1941 de 2018 <Art. 8 de la Ley 418 de 1997>, el cual quedará así: (...)

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

(...)

PARÁGRAFO 6o. Las partes en la mesa de diálogos podrán acordar la realización de acuerdos parciales,

cuando lo estimen, los que deberán ser cumplidos de buena fe.

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

2. Decisión

PRIMERO. Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “hacen parte del DIH, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política, en consecuencia,” contenida en el inciso segundo del parágrafo 6 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997 -adicionado por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022-, y **EXEQUIBLE** el resto del inciso, en el entendido de que, cuando los contenidos de carácter humanitario que hagan parte de los acuerdos o protocolos requieran de implementación normativa, esta debe realizarse a través de los instrumentos previstos en la Constitución y la ley para el efecto y bajo el estricto cumplimiento de los requisitos de producción normativa que prevé la Constitución.

3. Síntesis de los fundamentos

El demandante formuló dos cargos contra el inciso segundo del parágrafo 6 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997 -adicionado por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022-. El primero, por violación a los artículos 4 y 93 de la Constitución Política, pues a su juicio, la norma demandada integra automáticamente al bloque de constitucionalidad cualquier contenido de carácter humanitario de los acuerdos de paz y protocolos que suscriban las partes en la mesa de diálogo, al disponer que “hacen parte

¹“Por medio de la cual se modifica adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones”.

del DIH", desconociendo los requisitos dispuestos por el propio artículo 93 superior, a saber: (i) que se trate de tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso; (ii) que los tratados versen sobre derechos humanos; y (iii) que tales derechos no puedan ser limitados en estados de excepción.

El segundo cargo consiste en la vulneración del artículo 113 de la Carta Política, pues la norma demandada incorpora al ordenamiento jurídico interno determinados contenidos de los acuerdos de paz y protocolos, con desconocimiento de los mecanismos previstos constitucionalmente para ello. Señaló que, si bien las ramas del poder público tienen el deber de colaborar armónicamente para alcanzar los fines del Estado, las funciones de cada órgano del poder público deben estar delimitadas claramente y no se pueden superponer de manera tal que rompan el equilibrio que manda el principio de separación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos.

Además, la Corte enfatizó en la naturaleza política de los acuerdos de paz, y subrayó que su implementación normativa se debe realizar a través de los procedimientos dispuestos para tal fin, lo que incluye la intervención del Congreso de la República. La Corte consideró que la norma demandada otorga poderes excesivos a los negociadores pues las disposiciones que allí se acuerden entran directamente al ordenamiento jurídico colombiano, lo cual supone eludir el control democrático y legislativo. Lo anterior, afirmó, impacta el equilibrio de poderes "al concentrar en una sola rama del poder público la capacidad de integrar directamente al ordenamiento jurídico las disposiciones que, por su naturaleza, requieren un proceso distinto consagrado en la Constitución para que se integren al ordenamiento".

Al verificar la aptitud de los cargos, la Corte constató que la norma admite al menos una interpretación según la cual, el legislador habilitó una vía para que el contenido humanitario de los acuerdos de paz, totales o parciales, y de los protocolos suscritos en la mesa de diálogo (i) ingresen al ordenamiento jurídico, y lo hagan (ii) como parte del bloque de constitucionalidad, de tal manera que adquieren rango constitucional y se constituyen en parámetro de constitucionalidad. Tras delimitar el alcance de la disposición demandada, la Corte analizó los cargos formulados.

En cuanto al **primer cargo**, la Corte concluyó que la disposición normativa demandada desconoce los artículos 4 y 93 de la Constitución en cuanto establece que las disposiciones de carácter humanitario contenidas en los acuerdos de paz, incluidos los parciales, así como en

los protocolos, que suscriban las partes en la mesa de diálogo, hacen parte del DIH y, por lo mismo, del bloque de constitucionalidad.

Sobre el particular, en primer lugar, la Sala reiteró que los acuerdos de paz ostentan una naturaleza política por cuanto reflejan la voluntad de las partes en la mesa de diálogo para dar por terminado un conflicto y lograr la paz. Así pues, recordó lo señalado en la Sentencia C-379 de 2016, mediante la cual se analizó el proyecto de ley estatutaria por el cual se regulaba el plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final de Paz, cuando indicó que

“El Acuerdo Final no puede entenderse como un conjunto de disposiciones jurídicas definidas, comprendidas estas como proyectos normativos específicos, que modifican directamente la Constitución o la ley, bien sea adicionándolas, derogando alguno de sus contenidos o reformándolos. Para que sea susceptible de ser refrendado a través de plebiscito especial, el Acuerdo Final se entiende como una decisión política o plan de acción, susceptible de ser posteriormente implementado, incluso a través de normas jurídicas. En dicho proceso de implementación, como se explicará por la Corte a propósito del control de constitucionalidad del artículo 3º del PLE, deberán utilizarse los mecanismos previstos en la Constitución para la creación, modificación y derogatoria de normas jurídicas, pero este será un proceso posterior y diferente a la refrendación popular del Acuerdo Final”.

En el mismo sentido, la Corte recordó la Sentencia C-630 de 2017 que, al analizar el Acto Legislativo 02 de 2017 concluyó que “el Acuerdo Final no tiene un valor normativo per se, lo que significa que ex ante de la activación de los mecanismos de implementación y desarrollo, como política de Gobierno vincula al Gobierno Nacional y lo obliga a impulsar su implementación”.

Ahora bien, precisó que los contenidos humanitarios de los acuerdos y protocolos de que trata la disposición normativa demandada, en tanto compromisos recíprocos entre las partes enfrentadas en un conflicto interno con el fin de hacer efectiva la aplicación del derecho internacional humanitario, humanizar el conflicto y excluir a la población civil de sus efectos, (i) no constituyen normas de DIH, si bien contribuyen a materializar obligaciones internacionales del Estado colombiano en dicha materia, cuya vinculatoriedad, en principio, no requiere implementación normativa y, por tanto, (ii) no son fuente de DIH, pues no se celebran entre sujetos de derecho internacional público sino entre partes enfrentadas en un conflicto interno, esto es, entre sujetos de derecho internacional humanitario.

Reiterando su jurisprudencia, sostuvo que no tienen carácter normativo ni, por lo mismo, entran a formar parte del ordenamiento jurídico interno.

Como dijo en la Sentencia C-225 de 1995, en referencia a los acuerdos especiales del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, "(...) tales acuerdos responden a una pretensión política perfectamente razonable, puesto que la vigencia práctica y efectiva del derecho internacional humanitario depende, en gran medida, de que exista una voluntad y un compromiso reales de las partes por respetarlo".

Así mismo, la Corte encontró vulnerado el artículo 4 de la Constitución en cuanto establece el respecto de la supremacía constitucional y reiteró lo dicho en la Sentencia C-630 de 2017, en el sentido de que

(...) la supremacía constitucional se manifiesta tanto en una regla jerárquica, que le confiere a la Carta Política la máxima ubicación dentro del sistema jurídico interno, en virtud del carácter vinculante y prevalente que tienen los mandatos constitucionales, como en una regla interpretativa, según la cual la validez y eficacia de las normas infraconstitucionales depende del grado de compatibilidad con la Constitución, tal como ocurre con el cumplimiento de las formas y procedimientos de producción normativa allí previstos².

Por estas razones decidió declarar inexecutable la expresión "hacen parte del DIH, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política, en consecuencia," contenida en la disposición normativa demandada.

En cuanto al **segundo cargo**, la Corte concluyó que la disposición normativa demandada también desconoce el principio de separación de poderes consagrado en el artículo 113 de la Constitución, en tanto incorpora al ordenamiento jurídico, como normas de rango constitucional, los contenidos de carácter humanitario que el Gobierno pacte en los acuerdos de paz, con desconocimiento de los procedimientos de configuración del ordenamiento jurídico previstos en la Constitución.

Tal incorporación automática desconoce el equilibrio de poderes "al concentrar en una sola rama del poder público la capacidad de integrar directamente al ordenamiento jurídico las disposiciones que, por su naturaleza, requieren un proceso distinto consagrado en la Constitución para que se integren al ordenamiento"³. Al respecto ha dicho la Corte⁴ que "el principio de la separación de los poderes surge como resultado de la búsqueda de mecanismos institucionales enderezada a evitar la

² Cfr. Sentencias C-054 de 2012 y C-054 de 2016.

³ Ibid., p. 4.

⁴ Sentencia C-630 de 2017.

arbitrariedad de los gobernantes y a asegurar la libertad de los asociados. Por esta razón, se decide separar la función pública entre diferentes ramas, de manera que no descansen únicamente en las manos de una sola y que los diversos órganos de cada una de ellas se controlen recíprocamente”⁵.

Reiteró igualmente lo dicho por la Corte en el sentido de que “la separación de poderes excluye tajantemente aquellos modelos que respaldan la concentración del poder y de las funciones del Estado, por cuanto su propósito elemental es, precisamente, la asignación de tales funciones que le permitan cumplir con sus fines esenciales, (...)”

Con fundamento en tales consideraciones, la incorporación automática al ordenamiento jurídico, prevista en la disposición normativa demandada resulta contraria al principio de separación de poderes del artículo 113 y, por eso, la Corte declaró su exequibilidad condicionada en el entendido de que, cuando los contenidos de carácter humanitario que se incluyan en los acuerdos o protocolos requieran implementación normativa, esta debe realizarse a través de los instrumentos previstos en la Constitución y la ley para el efecto y bajo el estricto cumplimiento de los requisitos de producción normativa que prevé la Constitución.

Finalmente, en esta oportunidad la Corte reiteró que la convivencia pacífica y la búsqueda de la paz es una finalidad esencial del Estado que compromete no solo al presidente de la República sino, en general, a todas las autoridades del Estado. Como dijo la Corte en la Sentencia C-379 de 2016, *el hecho de que el Presidente sea la autoridad competente para firmar un acuerdo final en materia de paz, no implica que este sea el único poder constituido sobre el que recae la obligación de adelantar acciones tendientes a la consecución de la paz*. Y agregó la Corte en la precitada sentencia sobre el alcance de la división del poder y la colaboración armónica para el logro del mandato constitucional de la paz:

(...) si bien la competencia de restablecer el orden público le corresponde al Presidente de la República y este indefectiblemente es quien debe firmar un acuerdo final de paz, las otras ramas del poder público también deben desarrollar lo que les corresponda dentro de la órbita de sus respectivas atribuciones en esta materia. Así lo afirmó la Corte Constitucional en la sentencia C-283 de 1995, al establecer que “[n]o puede desconocerse, por otra parte, que en el ejercicio de las funciones públicas, si bien la Constitución ha establecido el criterio

⁵ Sentencia C-497 de 1995. Sobre el punto se pueden consultar también, entre otras, las Sentencias C-251 de 2002 y C-574 de 2004.

general de la separación, que reserva a cada rama una órbita de atribuciones en la que no pueden inmiscuirse las demás, ella misma ha señalado que todas colaboran armónicamente para la realización de los fines del Estado (Artículo 113 C.P.).”⁶

36. El logro de dicho mandato requiere la colaboración de las diferentes ramas del poder público, (...). A la Rama Legislativa le corresponde adoptar las leyes que desarrollen el acuerdo de paz que haya suscrito el Jefe de Estado, pues a este último solamente se le confía una función legislativa excepcional para el control del orden público. Lo anterior conlleva que el Congreso sea la instancia con competencia privativa para dictar normas de carácter general y abstracto sobre las materias no solo relacionadas con la preservación del orden público, sino también aquellas dirigidas a la superación del conflicto y el logro de la reconciliación y la paz, incluidas las vinculadas a la justicia transicional.

En conclusión, se tiene que el Presidente de la República tiene la atribución constitucional de suscribir acuerdos de paz. Sin embargo esta facultad, como corresponde en un Estado constitucional, se ejerce en el marco de la regulación prevista por el Congreso, la cual si bien no se superpone a la competencia en comento, si le fija válidamente los contornos de su ejercicio en concreto.

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar** aclaró el voto en la presente decisión, en cuanto se refiere a la declaración de exequibilidad condicionada de la norma prevista en el resto del inciso segundo del párrafo 6 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997 -adicionado por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022.

En **primer lugar**, puso de presente que lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022, en concordancia con lo previsto en el artículo 2 de la misma, aparentemente se podría referir y aplicar tanto a los grupos armados organizados al margen de la ley con objetivos políticos para efectos de adelantar con ellos negociaciones y acuerdos, así como a las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto para efectos de su sometimiento a la justicia. Esta dualidad, podría dar lugar al equívoco de que, a partir de la declaración de exequibilidad condicionada de lo previsto en el párrafo 6, es posible suscribir protocolos y llegar a acuerdos con las segundas, lo que conforme a la Constitución sólo puede hacerse con los primeros. En efecto, dicha posibilidad no tiene ningún fundamento constitucional, pues con tales estructuras o bandas criminales no es posible celebrar ningún tipo de protocolos, ni llegar a acuerdos, incluso parciales, ya que ello sólo es

⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-283 de 1995.

viable cuando se trata de grupos armados organizados al margen de la ley con objetivos políticos y en tanto mantengan esta condición y no muten hacia estructuras criminales. Así debe entenderse, entonces, el contenido y alcance del parágrafo 6 del artículo 5, y por lo mismo debe excluirse por inconstitucional cualquier interpretación que pretenda su aplicación a las citadas estructuras criminales.

Debe quedar absolutamente claro que con las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto en ningún caso se puede adelantar una negociación, acuerdo o protocolo, pues ellas son por completo ajenas a ello, ya que su actividad delictual se circunscribe a la criminalidad organizada común. La circunstancia de que esta actividad tenga un alto impacto no cambia esa condición y de ninguna manera puede llevar a concluir que son sujetos de negociación política, de suerte que con ellos sea posible suscribir protocolos o llegar a acuerdos. Frente a tales estructuras sólo hay un camino posible, el de su sometimiento a la justicia. Y, para dicho sometimiento, no tiene cabida suscribir protocolos o llegar a acuerdos, mucho menos de aquellos que podrían eventualmente requerir una implementación normativa.

En la Sentencia C-525 de 2023, al analizar la compatibilidad de lo previsto en el referido artículo 5 de la Ley 2272 de 2022 con la Constitución, la Corte dejó en claro que los términos de sometimiento a la justicia de las estructuras organizadas de crimen de alto impacto no pueden ser aquellos que “a juicio del Gobierno Nacional” sean necesarios. La norma que así lo preveía fue declarada inexecutable en el ordinal tercero de dicha sentencia. Al mismo tiempo, en ese mismo ordinal, se dejó en claro que la norma según la cual “Los términos de sometimiento a la justicia a los que se lleguen con estas estructuras serán los que sean necesarios para pacificar los territorios y lograr su sometimiento a la justicia”, es executable “en el entendido de que los términos de sometimiento a la justicia deben ser definidos por el Legislador y garantizar los derechos de las víctimas.”

En estas condiciones, no es posible establecer los términos de sometimiento a la justicia de estas estructuras organizadas de crimen de alto impacto por medio de protocolos o acuerdos entre ellas y el gobierno, ya que dichos términos sólo pueden ser fijados por la ley y, además, deben garantizar los derechos de las víctimas.

En **segundo lugar**, en modo alguno puede entenderse, incluso bajo las condiciones fijadas en el condicionamiento, que el crimen organizado, incluso si es una estructura organizada de crimen de alto impacto, puede llegar a tenerse como un sujeto legítimo, por la vía de un protocolo o un

acuerdo, para llegar a establecer una regla del del derecho internacional humanitario.

El derecho internacional humanitario, que surge principalmente para regular la guerra entre estados, que es la materia principal de los Convenios de Ginebra de 1949, si bien puede ser aplicado a conflictos armados no internacionales, en virtud de lo previsto en el artículo 3 común de tales convenios y de otros instrumentos, como el Protocolo II adicional a tales convenios, en modo alguno reconoce a la criminalidad común organizada, así ella sea una estructura organizada de crimen de alto impacto, la capacidad de establecer, por la vía de protocolos o acuerdos con un gobierno, normas de derecho internacional humanitario, ni mucho menos normas que, a pesar de no tener dicho carácter, puedan llegar a implementarse, por las vías ordinarias, dentro del ordenamiento jurídico.

La criminalidad organizada no puede ser, sin violentar la Constitución y el propio derecho internacional humanitario, coautora, por la vía de protocolos o acuerdos, llamados a tener una implementación normativa, de normas que integren el ordenamiento jurídico. Por el contrario, como se ha dejado en claro en la Sentencia C-525 de 2023, la criminalidad organizada debe someterse a la justicia, en los términos que para este propósito fije la ley previamente, sin afectar la garantía de los derechos de las víctimas.

En **tercer lugar**, el comprender que, a partir del condicionamiento, es posible suscribir protocolos y llegar a acuerdos con las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, prescindiendo de aquello que de manera previa haya determinado la ley, puede llevar a dos conclusiones inaceptables en términos constitucionales. De una parte, podría llegar a concluirse que los protocolos o acuerdos pueden tener una implementación normativa, con lo cual se permitiría cambiar los términos fijados por la ley. De otra, podría llegar a concluirse que para efectos de estos protocolos o acuerdos es relevante el rol de los gestores de paz.

La primera conclusión es inaceptable, porque ni estructuras armadas, ni el gobierno, ni el acuerdo entre ambos, puede modificar los términos fijados por la ley para el sometimiento a la justicia de las primeras y, mucho menos, puede tenerse como un fundamento para, por la vía de la implementación normativa, establecer nuevas normas o modificar el ordenamiento jurídico.

La segunda conclusión es inaceptable porque, si las condiciones del sometimiento sólo pueden ser fijadas previamente por la ley, el rol de los

gestores de paz no puede entenderse como el de partes o facilitadores en una negociación, ya que no hay nada para negociar, mucho menos en términos normativos, así sea a partir de una implementación normativa. Como lo he puesto de presente en salvamentos de voto en anteriores sentencias, esta figura no tiene sentido cuando se trata de aceptar o no unas condiciones previamente fijadas por la ley, que brindan el marco y el contenido del sometimiento a la justicia.

Sentencia C-037/25 (5 de febrero)
M.P. Vladimir Fernández Andrade
Expediente: D-15778

La Corte Constitucional se inhibió de pronunciarse de fondo sobre los cargos presentados en contra del literal a) parcial del artículo 33 del Decreto Ley 1045 de 1978, por ineptitud sustantiva de la demanda.

1. Norma demandada

“DECRETO LEY 1045 DE 1978
(junio 17)
Diario Oficial No. 35.035

[P]or el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional

**EL PRESIDENTE DE LA
REPÚBLICA DE COLOMBIA**

[E]n ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 5 de 1978

DECRETA
(...)

Artículo 33.- De los factores de salario para liquidar la

prima de navidad. Para el reconocimiento y pago de la prima de navidad se tendrán en cuenta los siguientes factores de salario:

a) La asignación básica mensual señalada para el respectivo cargo;

b) Los incrementos de remuneración a que se refieren los artículos 49 y 97 del Decreto-Ley 1042 de 1978;

c) Los gastos de representación;

d) La prima técnica;

e) Los auxilios de alimentación y transporte;

f) La prima de servicios y la de vacaciones;

g) La bonificación por servicios prestados.

2. Decisión