

Bogotá D.C., 27 de enero de 2025

Magistrados

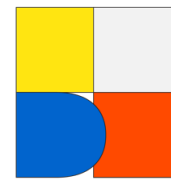
**CONSEJO DE ESTADO - SECCIÓN PRIMERA (REPARTO)**

E.S.D.

- Asunto:** Nulidad simple de algunos apartados del Decreto No. 1175 de 2016 con solicitud de medida cautelar de suspensión provisional.
- Actor:** Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia)
- Accionados:** Nación – Presidencia de la República y Ministerio de Justicia y del Derecho

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe.Colombia), identificada con NIT 901.652.590-1, organización no gubernamental, no partidista y sin ánimo de lucro, que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, representada en este acto por el suscrito representante legal, con fundamento en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA)- presenta el medio de control de **NULIDAD SIMPLE** en contra de algunos apartados de los artículos 1, 4 y 5 del Decreto 1175 de 2016 “*por el cual se reglamenta el artículo 61 de la Ley 975 de 2005, modificada y adicionada por la Ley 1592 de 2012, y se dictan otras disposiciones*” expedido por la **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA** y el **MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO**.

|   |           |
|---|-----------|
| <b>I. PARTES .....</b>  | <b>2</b>  |
| <b>II. ANOTACIONES PREVIAS.....</b>   | <b>2</b>  |
| <b>III. NORMA DEMANDADA.....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO .....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>4.1 Violación a los principios de legalidad y reserva de la ley:.....</b>  | <b>5</b>  |
| 4.1.1. Los tratamientos penales especiales como suspensión de órdenes de captura y penas alternativas están sujetos a reserva legal:.....                               | 7         |
| 4.1.2. Los instrumentos para la búsqueda de la convivencia pacífica son reserva legal. Solo el legislador puede definir los representantes en los procesos de paz:..... | 12        |
| <b>4.2 El Decreto 1175 de 2016 infringe el artículo 189 numeral 11 de la Constitución al exceder la potestad reglamentaria: .....</b>                                   | <b>15</b> |
| <b>4.3 El Decreto 1175 de 2016 infringe el derecho de las víctimas consagrado en la Ley 975 de 2005:.....</b>   | <b>17</b> |
| <b>4.4 Falsa motivación: no es cierto que la Sentencia C-048 de 2001 constituya base legal para que el Gobierno conceda tratamiento penal diferenciado:.....</b>        | <b>19</b> |
| <b>V. COMPETENCIA .....</b>   | <b>21</b> |



|   |    |
|---|----|
| VI. PRETENSIONES .....  | 21 |
| VII. MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA .....  | 21 |
| 7.1    Procedencia de la medida cautelar de urgencia: .....   | 21 |
| 7.2    Es palmaria la transgresión al ordenamiento jurídico que amerita la medida cautelar: El Decreto No. 1175 de 2016 infringe las normas en que debió fundarse. .... | 23 |
| 7.3    Petición cautelar:.....  | 29 |
| VIII. PRUEBAS.....  | 29 |
| IX. NOTIFICACIONES .....  | 29 |

## I. PARTES

### 1.1. Demandante:

La **Fundación para el Estado de Derecho** (en adelante **FEDe. Colombia**), identificada con NIT 901.652.590-1, representada en este acto por el suscrito representante legal.

### 1.2. Demandadas:

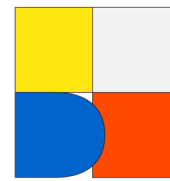
- 1. Nación - Presidencia de la República:** Representada legalmente por Gustavo Petro Urrego<sup>1</sup> o quien haga sus veces. Dirección: Carrera 8 No. 7-26. Correo: [notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co)
- 2. Ministerio de Justicia y del Derecho** representada legalmente por la señora Ángela María Buitrago Ruíz o quien haga sus veces. Dirección: Calle 53 No. 13 - 27 / Bogotá D.C, Colombia. Teléfono: +57 (60) 1 444 31 00. Correo: [notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co)

## II. ANOTACIONES PREVIAS

El Decreto 1175 de 2016 vulnera los principios de legalidad y reserva de ley, la potestad reglamentaria y los derechos de las víctimas al crear la figura de los **gestores o promotores de paz** y reconocerle a estos y a los **exmiembros** de grupos armados como beneficiarios de tratamientos penales especiales de: asignación de penas alternativas, suspensión provisional de medida de aseguramiento y suspensión provisional de penas.

---

<sup>1</sup> En los términos del Decreto 2647 de 30 de diciembre de 2022, corresponde a la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, representar judicial y extrajudicialmente a la Presidencia de la República en los procesos en que sea parte (artículo 13 numeral 11).



Como quedará acreditado, el ordenamiento jurídico superior al decreto demandado no contempla la figura del **gestor o promotor de paz**, ni otorga a estos ni a los **exmiembros** de grupos armados la posibilidad de ser beneficiarios de medidas penales<sup>2</sup>. En este sentido:

- El artículo 8° de la Ley 418 de 1997<sup>3</sup> establece que solo los **miembros representantes y voceros** pueden ser designados como representantes e interlocutores de las organizaciones criminales.
- El artículo 61 de la Ley 975 de 2005 permite al Gobierno nacional solicitar a la autoridad judicial competente la suspensión de órdenes de captura solamente sobre “*miembros*” de grupos al margen de la ley con quienes se logren acuerdos humanitarios.

Con la expedición del Decreto 1175 de 2016 (que reglamentó el artículo 61 de la Ley 975 de 2005) se creó la figura del **gestor o promotor de paz** ampliando la suspensión de órdenes de captura y beneficios penales más allá de lo autorizado por la Constitución y la ley, pues viene permitiendo: **(i)** la liberación de **exmiembros** de grupos armados organizados al margen de la ley; y, **(ii)** la designación y liberación de **gestores o promotores de paz**.

En consecuencia, el Decreto 1175 de 2016 resulta abiertamente ilegal, debiendo ser declarado nulo por el Consejo de Estado pues transgrede el orden constitucional, la reserva legal, la potestad reglamentaria, el derecho de las víctimas, entre otros.

### III. NORMA DEMANDADA

Los apartados resaltados de los artículos 1, 4 y 5 del Decreto No. 1175 de 2016 “*por el cual se reglamenta el artículo 61 de la Ley 975 de 2005, modificada y adicionada por la Ley 1592 de 2012, y se dictan otras disposiciones*” expedida por las autoridades demandadas y publicada en el Diario Oficial No. 49.939 del 19 de julio de 2016, que dispone:

#### **“DECRETO 1175 DE 2016**

*(julio 19)*

***por el cual se reglamenta el artículo 61 de la Ley 975 de 2005, modificada y adicionada por la Ley 1592 de 2012, y se dictan otras disposiciones.***

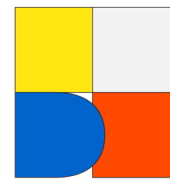
*El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las conferidas por los numerales 4 y 11 del artículo 189 de la Constitución Política, la Ley 418 de 1997, modificada, adicionada y prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1779 de 2016 y el artículo 61 de la Ley 975 de 2004, adicionada y modificada por la Ley 1592 de 2012, y*

#### **CONSIDERANDO:**

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 525 de 2023: “La fórmula escogida por el legislador para definir quiénes podrán ser admitidos representantes de las organizaciones criminales se circunscribe a los **miembros representantes y voceros**”.

<sup>3</sup> Modificado por el artículo 3° de la Ley 1941 de 2018 y artículo 5° de la Ley 2272 de 2022.



*Que el artículo 22 de la Constitución Política de Colombia concibe la paz como un deber y un derecho de obligatorio cumplimiento y es obligación del Gobierno garantizar el derecho a la paz conforme a los artículos 2º, 22, 93 y 189 de la Constitución Política, habida consideración de la situación de orden público que vive el país y la amenaza contra la población civil y las instituciones legítimamente constituidas;*

*Que el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política determina que corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado y el numeral 11 de la misma disposición establece que le corresponde ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes;*

*Que el artículo 10 de la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por la Ley 1738 de 2014, establece que la dirección de la política de paz corresponde al Presidente de la República como responsable de la preservación del orden público en toda la nación.*

*Que en Sentencia C-048 de 2001, la honorable Corte Constitucional precisó que los órganos políticos tienen amplio margen de discrecionalidad para diseñar, en el marco de la Constitución Política de Colombia y las leyes, los mecanismos de solución pacífica de conflictos;*

*Que el Capítulo XI de la Ley 975 de 2005 faculta al Presidente de la República para solicitar beneficios jurídicos a miembros de grupos armados organizados al margen de la ley para propiciar acuerdos humanitarios, siempre y cuando se contribuya a la búsqueda y logro de la paz nacional;*

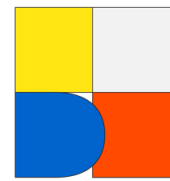
#### **DECRETA:**

**Artículo 1º.** El Gobierno nacional, con el fin de propiciar acuerdos humanitarios podrá solicitar a las autoridades judiciales competentes la suspensión de la medida de aseguramiento, de la pena o solicitar la pena alternativa en contra de miembros o **exmiembros** de grupos armados organizados al margen de la ley.

**Artículo 2º.** La solicitud no conlleva la suspensión del proceso penal. La suspensión de la orden de captura o de la medida de aseguramiento se podrá mantener hasta tanto proceda la solicitud por parte del Gobierno nacional de la suspensión condicional de la pena.

**Artículo 3º.** Durante el tiempo que se encuentre suspendida la orden de captura o la medida de aseguramiento, la persona sujeta a estas medidas pero beneficiaria de la suspensión temporal dispuesta en este decreto, estará a disposición de las autoridades judiciales para la celebración de las diligencias que en el desarrollo del proceso penal se requieran.

**Artículo 4º.** Los beneficiarios de las anteriores medidas deberán comprometerse con el Gobierno nacional a actuar como **gestores de paz** y asistir a las diligencias judiciales cada vez que sean requeridos y firmarán un Acta ante el Alto Comisionado para la Paz en tal sentido. Sobre tales actividades rendirán un informe mensual dirigido a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.



*El incumplimiento de los compromisos adquiridos dará lugar a la revocatoria de la designación como **gestor o promotor de paz** y a la consecuente reactivación de las medidas penales ordinarias.*

*Artículo 5°. El Gobierno nacional podrá otorgar a miembros o **exmiembros** de grupos armados organizados al margen de la ley que considere que pueden contribuir con su conocimiento y experiencia a la estructuración de procesos de paz o de estrategias para acercamientos con grupos organizados al margen de la ley, las medidas y condiciones necesarias para facilitar su tarea.*

**Las anteriores medidas podrán concederse durante el tiempo en que el destinatario de dicha medida se encuentre cumpliendo medida de aseguramiento o condena, tiempo en el cual la persona merecedora de esta medida, estará bajo la supervisión permanente del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec).**

*Artículo 6°. Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.  
Publíquese, comuníquese y cúmplase.*

*Dado en Bogotá, D. C., a 19 de julio de 2016.*

**JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN**

*El Ministro de Justicia y del Derecho,  
Jorge Eduardo Londoño Ulloa”.*

#### IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO

A continuación, se indican los cargos con las razones de la violación, para el estudio de nulidad parcial del Decreto 1175 de 2016:

##### 4.1 Violación a los principios de legalidad y reserva de la ley:

La búsqueda de la paz dentro del ordenamiento jurídico es un principio fundamental<sup>4</sup>, un valor<sup>5</sup>, un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento<sup>6</sup>, que debe concretarse bajo el principio de legalidad, es decir, con estricta sujeción la Constitución y la ley. En este sentido “*nunca pueden concebirse decisiones políticas o jurídicas, por más loables que sean, como excepciones a la propia institución superior*”<sup>7</sup> quedando prohibido a los “*órganos políticos tomar decisiones que contradigan normas constitucionales*”<sup>8</sup>.

El principio de legalidad se fundamenta en diversas normas constitucionales. El debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución, prescribe en su inciso 2° que “***nadie podrá ser***

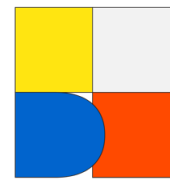
<sup>4</sup> Constitución. Preámbulo.

<sup>5</sup> Constitución. Artículo 2.

<sup>6</sup> Constitución. Artículo 22.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-032 de 1993.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-525 de 2023.



***juzgado sino conforme a leyes preexistentes** al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”. La Corte Constitucional ha sostenido que, conforme al principio de legalidad “las conductas reprobadas, las sanciones, la definición de las autoridades competentes y el establecimiento de las reglas sustantivas y procesales aplicables deben estar definidos en la ley”<sup>9</sup>, en consecuencia, “un hecho no puede considerarse delito ni ser objeto de sanción si no existe una ley que así lo señale”<sup>10</sup>.*

Este principio se desarrolla en una doble dimensión: **(i)** reserva de ley y **(ii)** tipicidad<sup>11</sup>. La reserva legal, que concreta el principio de legalidad, establece que ciertos asuntos o materias solo pueden ser regulados por una norma con rango de ley. Por lo tanto, si un tema es regulado por una autoridad o norma distinta a la prevista en la Constitución, el acto o la norma serán considerados inconstitucionales<sup>12</sup>.

Para el caso que nos ocupa el principio de legalidad se materializa en dos aspectos: **(i)** en materia penal se exige que una norma con fuerza material de ley establezca los beneficios penales o tratamientos penales diferenciados; y, **(ii)** los instrumentos para la búsqueda de la paz deben estar reglados por el legislador. En este sentido la Corte Constitucional en sentencia C 525 de 2023 fue enfática en resaltar:

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

*(...)*

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

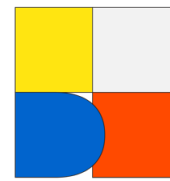
*El principio de separación de poderes se expresa en materia penal a través del reparto de competencias entre las ramas del poder público. **Las reglas sustantivas y procesales de carácter penal tienen reserva de ley y su expedición compete al Congreso de la República;** mientras que la aplicación de estas corresponde a los jueces penales que, a su vez, están sometidos a ellas.*

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-592 de 2005.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-739 de 2000.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-739 de 2000.

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-525 de 2023.



268. Por consiguiente, el Gobierno (a cuya cabeza se encuentra el presidente de la República) no tiene la facultad para definir las normas penales pues, de ser así, se vulneraría la separación de poderes (art. 113 CP), al tiempo que el derecho de libertad personal (art. 28 CP), el debido proceso (art. 29 CP) y las garantías de acceso a la justicia de las víctimas (art. 229 CP). Esta facultad es exclusiva del legislador, al igual que la regulación de los instrumentos de justicia transicional, como se explica más adelante”<sup>13</sup>. - Subraya y negrilla fuera de texto-

En relación con la reserva de ley como causal de nulidad de los actos administrativos, el Consejo de Estado sostiene que la Constitución determinó que la regulación de algunas materias precisas se debe realizar a través de una norma con fuerza ley, lo que significa que su expedición se debe realizar bien sea a través de: (i) una ley en sentido formal, esto es, aquella que surge del trámite legislativo en el Congreso o (ii) a través de decretos leyes, proferidos en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al presidente<sup>14</sup>.

Como se verá, los artículos constitucionales 28, 29 y 121 (principio de legalidad-separación de poderes), 150 (funciones del Congreso) y 189 (funciones del Presidente) establecen como competencia del Congreso hacer las leyes, siendo de su reserva determinada materias, vedadas al ámbito de reglamentación del Gobierno, tales como las relacionadas con la creación de actores representantes de estructuras armadas y el establecimiento de beneficios penales.

#### **4.1.1. Los tratamientos penales especiales como suspensión de órdenes de captura y penas alternativas están sujetos a reserva legal:**

Los tratamientos penales están sujetos a la reserva legal. El artículo 28 de la Constitución establece que toda restricción a la libertad debe estar sometida a las formalidades legales y fundada en una causa previamente definida en la ley y no a criterio del funcionario<sup>15</sup>. El artículo 29 de la Constitución, que como se mencionó en líneas precedentes, implica que nadie puede ser juzgado sino conforme a las leyes y con observancia a las formas de cada juicio. El artículo 121 de la Constitución desarrolla el principio de separación de poderes al establecer que, “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”.

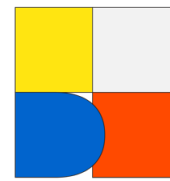
La Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que las reglas penales sustantivas y procesales deben estar definidas por el legislador. El establecimiento de criterios generales garantiza la igualdad e impide la arbitrariedad y voluntad personal de los funcionarios de la administración pública en la toma de decisiones. En Sentencia C-592 de 2005 señaló:

*“13- **El principio de legalidad penal** constituye una de las principales conquistas del constitucionalismo pues constituye una salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos ya que les permite conocer*

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-525 de 2023.

<sup>14</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sección Segunda. Radicación: 11001032500020130177600. C.P. Gabriel Valbuena Hernández. (2 de diciembre de 2021).

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-542 de 217.



previamente cuándo y por qué “motivos pueden ser objeto de penas ya sea privativas de la libertad o de otra índole evitando de esta forma toda clase de arbitrariedad o intervención indebida por parte de las autoridades penales respectivas”. **De esa manera, ese principio protege la libertad individual, controla la arbitrariedad judicial y asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo estatal.** Por eso es natural que los tratados de derechos humanos y nuestra constitución lo incorporen expresamente cuando establecen que nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa (CP art. 29).

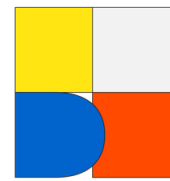
14- **Este principio de legalidad penal tiene varias dimensiones y alcances. Así, la más natural es la reserva legal, esto es, que la definición de las conductas punibles corresponde al Legislador, y no a los jueces ni a la administración, con lo cual se busca que la imposición de penas derive de criterios generales establecidos por los representantes del pueblo, y no de la voluntad individual y de la apreciación personal de los jueces o del poder ejecutivo.** -  
Subraya y negrilla fuera de texto.

En este mismo sentido, únicamente el legislador se encuentra habilitado para establecer modalidades diferenciadas en la ejecución de sanciones penales y concesión de beneficios en el ámbito penitenciario. Para la Corte Constitucional:

“35. De otra parte, esta Corporación ha determinado que si bien **en materia penal y penitenciaria el Legislador puede crear o suprimir conductas reprochables, clasificaciones, modalidades punitivas, graduar penas aplicables, así como el establecimiento de las modalidades para la ejecución de las sanciones impuestas en sentencia condenatoria y la concesión de beneficios penales,** debe ser respetuoso del principio de igualdad, puesto **que puede consagrar regímenes diferenciados para el juzgamiento y tratamiento de delitos y sus respectivas sanciones, pues puede realizar tratamientos específicos dentro de cada grupo de delitos y de sanciones, siempre que se fundamenten en la valoración objetiva de elementos como la gravedad de la conducta ilícita, la mayor o menor repercusión que la afectación del bien jurídico lesionado tengan en el interés general, o la consagración de beneficios penales en materia de ejecución de condenas ejecutoriadas con la finalidad de alcanzar los objetivos de resocialización de la política punitiva del Estado,** sin que se establezcan tratos discriminatorios injustificados que impidan el acceso a las garantías procesales de los procesados establecidas durante el proceso penal o de los internos durante la ejecución de la sanción penal impuesta mediante sentencia condenatoria”<sup>16</sup>.

**Así, no es inconstitucional que el Congreso entre, por vía general, a proveer normas en materia de penas, causales de extinción de la acción y de la pena en caso de delitos políticos; mecanismos para la eficacia de la justicia; protección a los intervinientes en el proceso penal; instrumentos para la búsqueda de la convivencia; beneficios condicionales a quienes hayan participado en actividades subversivas; disposiciones tendientes a facilitar el diálogo con grupos guerrilleros y a la desmovilización y reinserción a la vida civil; atención a las víctimas de atentados terroristas, asistencia en materia de salud, vivienda, crédito y educación, en la perspectiva de una eventual reincorporación a la legalidad; control sobre el financiamiento de las actividades subversivas o terroristas;**

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2023.



*embargo preventivo y extinción del derecho de dominio de bienes vinculados a la comisión de delitos de competencia de los jueces regionales, entre otras materias vinculadas con las actuales circunstancias del país*<sup>17</sup>.

En sentencia C-525 de 2023, la Corte Constitucional reiteró que **no** es competencia del presidente, en el marco de su facultad de mantenimiento del orden público, definir tratamientos penales especiales, pues se trata de una materia de exclusiva competencia del legislador, “[h]acerlo excede su potestad política pues es materia de reserva legal y afecta al núcleo esencial de los derechos fundamentales de las víctimas. Sin un marco legal claro, el ejecutivo no puede reconocer medidas penales especiales u otras prerrogativas, pues la Constitución solo faculta al legislador para ello”<sup>18</sup>.

Para el caso que nos ocupa, el Decreto 1175 de 2016 (que reglamenta el artículo 61 de la Ley 975 de 2005) extendió los *tratamientos penales especiales* a otros actores no definidos ni en la ley que pretende reglamentar, ni en ninguna otra disposición legal. El decreto demandado permite que los **exmiembros** de grupos armados y **gestores o promotores de paz** sean beneficiarios de la suspensión de órdenes de captura y de penas alternativas aun cuando no está contemplado en la ley, tal como se explica en las líneas subsiguientes:

i. El artículo 61 de la Ley 975 de 2005 “[p]or la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios” establece:

***“Artículo 61. El Presidente de la República tendrá la facultad de solicitar a la autoridad competente, para los efectos y en los términos de la presente ley, la suspensión condicional de la pena, y el beneficio de la pena alternativa a favor de los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley con los cuales se llegue a acuerdos humanitarios.***

*El Gobierno Nacional podrá exigir las condiciones que estime pertinentes para que estas decisiones contribuyan efectivamente a la búsqueda y logro de la paz.*

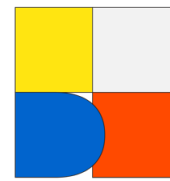
De lo anterior se colige que, el Congreso le otorgó el Presidente la facultad de solicitar la suspensión de penas o la imposición de una pena alternativa siempre y cuando se cumplan con las siguientes características:

- a. El receptor de la medida debe ser un **miembro** del grupo.
- b. La organización delincinencial a la que pertenece debe ser catalogada como **“grupo armado organizado al margen de la ley”**.
- c. Se logren acuerdos humanitarios.

ii. De la lectura del artículo 61 se evidencia que, la norma **no** contempla beneficios penales para: **exmiembros** de grupos armados organizados, ni **gestores o promotores de paz**. En efecto, la

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-283 de 1995.

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-525 de 2023.



intención del legislador fue facultar al Gobierno nacional para que de forma excepcional pudiese aplicar estas medidas sobre **miembros** de grupos armados organizados al margen de la ley privados de la libertad. El propósito del legislador no fue, en contraste, que se permitiera la liberación de sujetos ajenos a estas estructuras.

iii. No obstante, el Decreto 1175 de 2016 permite la suspensión de órdenes de captura y penas alternativas sobre **exmiembros** de grupos armados organizados y **gestores o promotores de paz**. Veamos:

*“**Artículo 1º.** El Gobierno nacional, con el fin de propiciar acuerdos humanitarios podrá solicitar a las autoridades judiciales competentes la suspensión de la medida de aseguramiento, de la pena o solicitar la pena alternativa en contra de miembros o **exmiembros** de grupos armados organizados al margen de la ley.*

***Artículo 4º.** Los beneficiarios de las anteriores medidas deberán comprometerse con el Gobierno nacional a actuar como **gestores de paz** y asistir a las diligencias judiciales cada vez que sean requeridos y firmarán un Acta ante el Alto Comisionado para la Paz en tal sentido. Sobre tales actividades rendirán un informe mensual dirigido a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.*

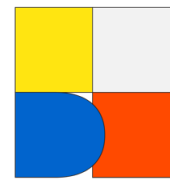
*El incumplimiento de los compromisos adquiridos dará lugar a la revocatoria de la designación como **gestor o promotor de paz** y a la consecuente reactivación de las medidas penales ordinarias*

***Artículo 5º.** El Gobierno nacional podrá otorgar a miembros o **exmiembros** de grupos armados organizados al margen de la ley que considere que pueden contribuir con su conocimiento y experiencia a la estructuración de procesos de paz o de estrategias para acercamientos con grupos organizados al margen de la ley, las medidas y condiciones necesarias para facilitar su tarea.*

*Las anteriores medidas podrán concederse durante el tiempo en que el destinatario de dicha medida se encuentre cumpliendo medida de aseguramiento o condena, tiempo en el cual la persona merecedora de esta medida, estará bajo la supervisión permanente del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)”. Subraya y negrilla fuera de texto.*

iv. Se destaca a su vez que, ni la Ley 418 de 1997, ni las leyes que la modifican: 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014, 1941 de 2018 y 2272 de 2022 facultan al presidente para suspender las órdenes de captura sobre **exmiembros** de grupos al margen de la ley ni **gestores o promotores de paz**.

v. El artículo 121 de la Constitución desarrolla el principio de separación de poderes indicando que, “[n]inguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”, no obstante para el caso que nos ocupa, el Gobierno ejerciendo funciones que le competen al Congreso pretendió autofacultarse para otorgar tratamientos penales



v. En reciente providencia emitida por la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Penal<sup>19</sup>, en la que se decidió el recurso de apelación interpuesto por Salvatore Mancuso Gómez contra la providencia que denegó su libertad extraordinaria por ser designado gestor de paz (Resolución Presidencial 244 del 14 de agosto de 2023), se evidencia que el Decreto 1175 de 2016 excedió el artículo 61 de la Ley 975 de 2005, así:

*“El decreto reglamentario [Decreto 1175 de 2016] establece que (i) las personas designadas para propiciar acuerdos humanitarios con los grupos organizados al margen de la ley reciben el tratamiento de gestores de paz; (ii) el Gobierno Nacional puede solicitar ante las autoridades judiciales la suspensión de las medidas de aseguramiento a favor del designado en tal calidad a fin de que cumpla la misión encomendada y **(iii) amplió la nominación a exmiembros de esos colectivos ilegales, habida cuenta que en la normativa original [art. 61 Ley 975 de 2005] y los decretos ulteriores se reservaba para miembros activos de esas organizaciones**”.* -Subraya y negrilla fuera de texto-

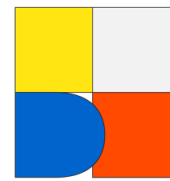
vi. Se reitera que la Corte Constitucional en la sentencia C-525 de 2023, fue enfática en la existencia de reserva judicial y legal sobre las condiciones de privación de la libertad. Así, al analizar la constitucionalidad de la suspensión de órdenes de captura sobre voceros en el marco de negociaciones de paz, sostuvo:

*“234. Este principio es a su vez el fundamento de las garantías de reserva judicial y legal. La reserva judicial es una garantía constitucional en la que un asunto o materia solo puede ser desarrollado por una autoridad judicial. A esta también se la llama “reserva de la primera palabra” o “reserva absoluta de jurisdicción” y opera “cuando, en ciertas materias, compete al juez no sólo la última y decisiva palabra sino también la primera palabra referente a la definición del derecho aplicable a las relaciones jurídicas. Es decir, hay ciertos asuntos sobre los cuales sólo se pueden pronunciar los tribunales”. **Por su parte, la reserva legal, que además materializa el principio de legalidad, establece que determinado asunto o materia solo puede ser desarrollado mediante una norma legal. Así, si el asunto es regulado por una autoridad o por una norma diferente a la prevista en la Constitución, el acto o la norma son inconstitucionales.***

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

---

<sup>19</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. AP6837-2024 (Acta No. 273). M.P: Jorge Hernán Díaz Soto. Tomado de: <https://www.procuraduria.gov.co/sentenciasjusticiaypaz/Documents/Inicio/Documentos%20de%20interes/08001221900020240001201-0026Auto%20Corte%20-%20NIega%20libertad%20-%20Gestor%20de%20paz%20-.pdf>



Fuerza preguntarse ¿por qué personas que no son parte del conflicto armado recibirían beneficios y tratamiento penal especial? ¿se pretende renunciar a perseguir la criminalidad para otorgar beneficios a cualquier persona que, a discreción y arbitrariedad del Gobierno, sea designado como **gestor o promotor**, o catalogado como **exmiembro** de grupo armado?

El ordenamiento jurídico le confiere al presidente un amplio espectro de posibilidades en la búsqueda de la terminación del conflicto armado por vías negociadas o mediante el sometimiento. Pero esto no puede suponer, en ningún caso, la renuncia a: perseguir la criminalidad, garantizar el control del territorio, la seguridad y la vigencia plena de los derechos de las personas<sup>20</sup>. Es por ello que las condiciones para otorgar tratamientos penales alternativos están dadas por el legislador para que sean ejecutadas en los estrictos eventos autorizados en la norma.

Se constata entonces que el Decreto 1175 de 2016 vulnera el principio de legalidad y de reserva legal contemplado en los artículos 28, 29 y 150 de la Constitución al incluir como beneficiarios de los tratamientos penales especiales a **exmiembros** de grupos armados y a **gestores o promotores de paz**, ante la inexistencia de una ley que así lo determine.

No puede entonces el Gobierno auto-facultarse para otorgar beneficios penales a determinadas personas, pues estas materias están reservadas a la ley y al juez competente. Por lo tanto, adolece de nulidad la potestad para ordenar la suspensión de órdenes captura y penas alternativas sobre **gestores o promotores de paz** y **exmiembros** de grupos al margen de la ley por parte del Gobierno nacional contenida en el Decreto 1175 de 2016.

#### **4.1.2. Los instrumentos para la búsqueda de la convivencia pacífica son reserva legal. Solo el legislador puede definir los representantes en los procesos de paz:**

Los instrumentos para la búsqueda de la convivencia pacífica deben ser definidos por el legislador. Actualmente, el presidente cuenta con un amplio espectro de posibilidades definidos por la ley para la búsqueda de la terminación del conflicto armado.

Tal como se anunció en líneas precedentes, “*nunca pueden concebirse decisiones políticas o jurídicas, por más loables que sean, como excepciones a la propia institución superior*”<sup>21</sup> quedando prohibido a los “*órganos políticos tomar decisiones que contradigan normas constitucionales*”<sup>22</sup>.

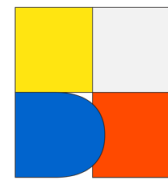
Para la Corte Constitucional, el reparto de competencias (artículo 121 y 150 de la Constitución) y especialmente la reserva legal (artículo 28, 29 y 150 de la Constitución) son fundamentales para garantizar la transparencia de asuntos de interés nacional como lo es la búsqueda de la paz. En este sentido, se destaca la competencia exclusiva del legislador para establecer el marco y los instrumentos que permitan lograr el propósito de paz, mecanismos que incluyen la identificación de los sujetos con quienes es posible negociar o conversar:

---

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-525 de 2023.

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-032 de 1993.

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-525 de 2023.



*“267. Este reparto funcional de competencias evita la concentración del poder en una sola autoridad, y **garantiza los principios de transparencia y deliberación en la definición de asuntos de suma relevancia para los designios del país como son: la identificación de aquellos con quienes es posible negociar o acercarse a dialogar**, la regulación del uso legítimo de la fuerza estatal, la obligación de investigar, juzgar y sancionar hechos cometidos en el marco del conflicto armado, los tratamientos penales especiales y la satisfacción de los derechos de las víctimas. Además, dicho reparto también asegura el debido proceso para las personas procesadas penalmente y el acceso a la justicia para las víctimas de los delitos. Como lo ha dicho la Corte, el principio de legalidad penal constituye una garantía de la separación funcional de los órganos que integran el Poder Público y de la seguridad jurídica de las personas, en tanto que **pretende fijar reglas objetivas para impedir, de una parte, el abuso de poder por las autoridades penales del caso, así como respetar la voluntad del legislador y, de otra parte, le permite a los destinatarios conocer previamente en qué situaciones pueden ser objeto de penas, ya sea privativas de la libertad o de otra índole**”.*

Este marco legal para la búsqueda de la convivencia pacífica ya fue definido por el legislador y está dado, entre otros, por:

- La Ley 418 de 1997 que incluye fundamentalmente “*disposiciones para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con grupos armados organizados al margen de la ley para su desmovilización, reconciliación entre los colombianos y la convivencia pacífica*”<sup>23</sup> y las normas que la prorrogan y modifican, dentro de las cuales se destaca la Ley 2272 de 2022.
- La Ley 975 de 2005 “*dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios*”.

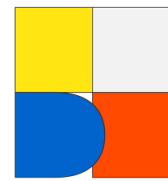
En esas normas se establecieron los actores o sujetos que pueden ser reconocidos como representantes de organizaciones criminales, limitándolos exclusivamente a los: **miembros representantes** y **voceros**. En consecuencia, ni los **gestores o promotores de paz** ni los **exmiembros** de grupos al margen de la ley cuentan con sustento legal para ser reconocidos como interlocutores dentro de los procesos de paz. Tal como se señala a continuación:

i. El ordenamiento legal vigente superior al Decreto 1175 de 2016 **no** contempla la figura del **gestor o promotor de paz** ni la del **exmiembro** de grupos al margen de la ley como representantes de organizaciones criminales. El artículo 8 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 5° de la Ley 2272 de 2022 estableció como actores en los procesos de paz solamente a: **i) miembros representantes** y **ii) voceros**.

La Corte Constitucional en sentencia C-525 de 2023 fue enfática en señalar que bajo la reserva legal: “*La fórmula escogida por el legislador para definir quiénes podrán ser admitidos representantes de las organizaciones criminales se circunscribe a los **miembros representantes y voceros***”.

---

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-525 de 2023.



En efecto, la norma **no** habilita al Gobierno nacional para designar **gestores o promotores de paz** ni **exmiembros** de grupos armados como representantes en el marco de los procesos de *negociación*, ni en el de *sometimiento y conversaciones*.

**ii.** Los **gestores o promotores de paz** definidos por el Decreto 1175 de 2016 **no** se ajustan a los criterios previstos en las disposiciones legales vigentes. Lo que significa que los **gestores o promotores de paz no** son **voceros, ni miembros** representantes de los grupos al margen de la ley.

La Ley 418 de 1997, modificada por la Ley 2272 de 2022, define como **miembro representante** a la persona delegada por la organización criminal (GAOML o por EAOCAL) vinculada y activa en la misma organización<sup>24</sup>. En consecuencia, para designar un **miembro representante** se debe cumplir con los siguientes criterios: **i)** pertenecer a la organización criminal; **ii)** ser designado por el GAOML o por EAOCAL; y, **iii)** representar a la estructura en el marco de las negociaciones o acercamientos.

Por su parte, la misma norma define como **vocero** a la persona que no hace parte del grupo armado, pero que participa en su nombre en el proceso de paz<sup>25</sup>. Para designar a un **vocero** en los procesos de paz se debe cumplir con estos criterios: **i)** ser una persona de la sociedad civil que **no** esté vinculada al GAOML ni a la EAOCAL; **ii)** tener el consentimiento expreso de la organización; y, **iii)** el presidente puede nombrar integrantes de organizaciones sociales y humanitarias siempre y cuando no estén privados de la libertad<sup>26</sup>.

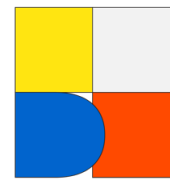
Ahora bien, contrario a lo dispuesto en la ley el Decreto 1175 de 2016 crea la figura de **gestor o promotor de paz** para designar a:

---

<sup>24</sup> Ley 2272 de 2022. Artículo 5, parágrafo 1: “*Se entiende por **miembro-representante**, la persona que el grupo armado organizado al margen de la ley designe como representante suyo para participar en los diálogos, negociación o suscripción de acuerdos con el Gobierno nacional, o sus delegados. De igual manera, se entiende por miembro-representante, la persona que la estructura armada organizada de crimen de alto impacto designe como representante suyo para participar en los acercamientos, conversaciones, o suscripción de términos de sometimiento con el Gobierno nacional, o sus delegados*”.

<sup>25</sup> Ley 2272 de 2022. Artículo 5, parágrafo 1, inciso 2º: “*Se entiende por **vocero** la persona de la sociedad civil que, sin pertenecer al grupo armado organizado al margen de la ley, pero con el consentimiento expreso de este, participa en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos. De igual manera, se entiende por vocero la persona de la sociedad civil que, sin pertenecer a la estructura armada organizada de crimen de alto impacto, pero con el consentimiento expreso de esta, participa en su nombre en los acercamientos, conversaciones y suscripción de términos de sometimiento a la justicia. Se admitirá como voceros a quienes actúan como integrantes de organizaciones sociales y humanitarias a quienes el Presidente de la República considere puedan aportar al proceso de paz, a la conflictividad social, y se encuentren en privación de libertad*”<sup>25</sup>. - Negrilla fuera de texto.

<sup>26</sup> Expresión tachada “y se encuentren en privación de libertad” declarada INEXEQUIBLE, y la expresión subrayada “[s]e admitirá como voceros a quienes actúan como integrantes de organizaciones sociales y humanitarias a quienes el Presidente de la República considere puedan aportar al proceso de paz, a la conflictividad social” declarada EXEQUIBLE, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia [C-525-23](#) de 29 de noviembre de 2023, Magistrados Ponentes Dr(s). Natalia Ángel Cabo y Antonio José Lizarazo Ocampo.



- Todo miembro o **exmiembro** de organizaciones delictivas que haya sido beneficiario de: suspensión de órdenes de captura, suspensión de medidas de aseguramiento o de asignación de penas alternativas. (Artículo 4° del Decreto 1175 de 2016).
- Toda persona que “se considere que pueden contribuir con su conocimiento y experiencia a la estructuración de procesos de paz o de estrategias para acercamientos con grupos organizados al margen de la ley” se les puede otorgar las medidas y condiciones necesarias para facilitar su tarea incluso si son tratamientos penales especiales. (Artículo 5° del Decreto 1175 de 2016).

iii. En conclusión, la definición de quiénes pueden ser admitidos como representantes de las organizaciones criminales es materia reservada al legislador, quien circunscribió esta posibilidad exclusivamente a: **miembros** representantes y **voceros**. Los **gestores o promotores de paz** no están contemplados en la ley, no hacen parte del marco legal establecido por el legislador y tampoco se compadecen con las definiciones existentes acerca de los actores de paz.

En consecuencia, la figura del **gestor o promotor de paz** es nula, al carecer de marco legal para su determinación y ser materia reservada al legislador conforma al principio de legalidad. Se reitera que, no es dable para el Gobierno vía decreto reglamentario, crear categorías de representación y mucho menos auto-facultarse para otorgar beneficios penales a determinadas personas, pues estas materias están reservadas a la ley y al juez competente. Por lo tanto, adolece de nulidad la creación de la figura de **gestor o promotor de paz** por parte del Gobierno nacional contenida en el Decreto 1175 de 2016.

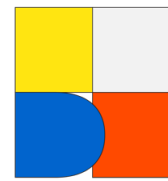
#### 4.2 El Decreto 1175 de 2016 infringe el artículo 189 numeral 11 de la Constitución al exceder la potestad reglamentaria:

El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución otorga al Presidente de la República la facultad de ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de decretos “necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”. Esta facultad implica una subordinación al marco legal que se desarrolla “por lo que carece de aptitud para derogar, modificar, subrogar o limitar el alcance o sentido del precepto legal que se reglamenta, so pena de traspasar los linderos constitucionales que la definen”<sup>27</sup>.

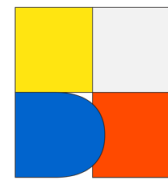
Como surge de la parte considerativa del Decreto 1175 de 2016, en ejercicio de esta potestad el Presidente de la República reglamentó el **artículo 61 de la Ley 975 de 2005**. No obstante, excedió lo dispuesto en la ley que pretende reglamentar, al: **i)** incluir a **exmiembros** de grupos armados organizados al margen de la ley como beneficiarios de medidas penales; y, **ii)** crear la figura de **gestores o promotores de paz** y otorgarles la posibilidad de recibir beneficios penales, así:

|                      |  |
|----------------------|--|
| Decreto 1175 de 2016 | Análisis del artículo 61 Ley 975 de 2005 |
|----------------------|--|

<sup>27</sup> Ver en ese sentido: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 16 de julio de 2021. Rad 11001-03-26-000-2018-00061-00 (61463). Sección Tercera, Subsección A. Sentencia 207 de 3 de marzo de 2023, Rad. 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621). SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. Sentencia de 6 de julio de 2020. Rad: 11001-03-26-000-2013-00114-00 (48183).



|  |   |
|--|---|
| <p><i>“Artículo 1º. El Gobierno nacional, con el fin de propiciar acuerdos humanitarios podrá solicitar a las autoridades judiciales competentes la suspensión de la medida de aseguramiento, de la pena o solicitar la pena alternativa en contra de miembros <b>o exmiembros</b> de grupos armados organizados al margen de la ley”.</i></p>   | <p>El artículo 61 de la Ley 975 de 2005 permite al presidente conceder tratamiento penal diferenciado <b>solamente a miembros</b> de “grupos armados organizados al margen de la ley”.</p> <p>Contrario a lo anterior, el artículo 1º del Decreto 1175 de 2016 incluye como beneficiarios de las medidas a <b>exmiembros</b> de grupos armados organizados al margen de la ley, extendiendo la facultad del Gobierno nacional sobre actores no contemplados en ley.</p> <p>En consecuencia, el artículo 1º Decreto 1175 de 2016 excede la potestad reglamentaria y los límites contenidos en el artículo 61 de la Ley 975 de 2005 al permitir tratamientos penales diferenciados sobre <b>exmiembros</b> de grupos armados.</p>         |
| <p><i>Artículo 4º. Los beneficiarios de las anteriores medidas deberán comprometerse con el Gobierno nacional a actuar como <b>gestores de paz</b> y asistir a las diligencias judiciales cada vez que sean requeridos y firmarán un Acta ante el Alto Comisionado para la Paz en tal sentido. Sobre tales actividades rendirán un informe mensual dirigido a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.</i></p> <p><i>El incumplimiento de los compromisos adquiridos dará lugar a la <b>revocatoria de la designación como gestor o promotor de paz</b> y a la consecuente reactivación de las medidas penales ordinarias.</i></p> | <p>El artículo 61 de la Ley 975 de 2005 no define la figura de <b>gestor o promotor de paz</b>, ni permite al Gobierno nacional designar <b>gestores o promotores de paz</b>, ni mucho menos le otorga tratamientos penales diferenciados.</p> <p>Contrario a lo anterior, el artículo 4º del Decreto 1175 de 2016 auto-faculta al Gobierno nacional a designar <b>gestores o promotores de paz</b>, alegando que en virtud de esta designación el actor debe cumplir con las obligaciones derivadas del tratamiento penal diferenciado establecido en la norma.</p> <p>En consecuencia, el artículo 4º del Decreto 1175 de 2016 excede la potestad reglamentaria y los límites contenidos en el artículo 61 de la Ley 975 de 2005.</p> |
| <p><i>“Artículo 5º. El Gobierno nacional podrá otorgar a miembros <b>o exmiembros</b> de grupos armados organizados al margen de la ley que considere que pueden contribuir con su conocimiento y experiencia a la estructuración de procesos de paz o de estrategias para acercamientos con grupos organizados al margen de la ley, <b>las medidas y condiciones</b></i></p>  | <p>El artículo 61 de la Ley 975 de 2005:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Permite al presidente conceder tratamientos penales diferenciados <b>solamente a miembros</b> de “grupos armados organizados al margen de la ley”.</li><li>• No establece la facultad de otorgar medidas y condiciones necesarias para facilitar la tarea de <b>exmiembros</b> de grupos al margen de la ley que puedan contribuir con su conocimiento y experiencia a la estructuración de procesos de paz.</li></ul>   |



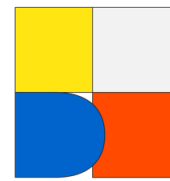
|   |  |
|---|--|
| <p><u>necesarias para facilitar su tarea.</u></p> <p><i>Las anteriores medidas podrán concederse durante el tiempo en que el destinatario de <u>dicha medida se encuentre cumpliendo medida de aseguramiento o condena, tiempo en el cual la persona merecedora de esta medida, estará bajo la supervisión permanente del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)</u>”.</i></p> | <ul style="list-style-type: none"><li>• No otorga medidas a <b>exmiembros</b> que se encuentren cumpliendo medida de aseguramiento o condena.</li></ul> <p>Contrario a lo anterior, el artículo 5° del Decreto 1175 de 2016:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Incluye como beneficiarios de las medidas a <b>exmiembros</b> de <i>grupos armados organizados al margen de la ley</i>, extendiendo la facultad del Gobierno nacional sobre actores no contemplados en ley.</li><li>• Permite de forma genérica e ilimitada la posibilidad de conceder cualquier “<i>medida o condición</i>” sobre <b>exmiembros</b> de grupos al margen de la ley.</li><li>• Permite otorgar medidas a <b>exmiembros</b> que se encuentren cumpliendo medida de aseguramiento o condena.</li></ul> <p>En consecuencia, el artículo 5 del Decreto 1175 excede la potestad reglamentaria y los límites contenidos en el artículo 61 de la Ley 975 de 2005.</p> |
|---|--|

Se constata entonces que el presidente con la expedición del Decreto 1175 de 2016 excedió la potestad reglamentaria al crear **gestores o promotores de paz** como categorías de representación y auto-facultarse para otorgar beneficios penales a personas distintas de **los miembros representantes** de que trata el artículo 61 de la Ley 975 de 2006 que pretendía reglamentar.

#### 4.3 El Decreto 1175 de 2016 infringe el derecho de las víctimas consagrado en la Ley 975 de 2005:

La Ley 975 de 2005 dispone instrumentos que contribuyen a la paz priorizando el derecho de las víctimas frente a los tratamientos penales especiales, se destaca de su articulado:

- **Artículo 1°.** “Objeto de la presente ley. La presente ley tiene por objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación”.
- **Artículo 3°.** “Alternatividad. Alternatividad es un beneficio consistente en suspender la ejecución de la pena determinada en la respectiva sentencia, reemplazándola por una pena alternativa que se concede por la contribución del beneficiario a la consecución de la paz nacional, la colaboración con la justicia, la reparación a las víctimas y su adecuada resocialización. La concesión del beneficio se otorga según las condiciones establecidas en la presente ley”.



- **Artículo 4°.** *“Derecho a la verdad, la justicia y la reparación y debido proceso. El proceso de reconciliación nacional al que dé lugar la presente ley, deberá promover, en todo caso, el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación y respetar el derecho al debido proceso y las garantías judiciales de los procesados”.*
- **Artículo 6°.** *“Derecho a la justicia. De acuerdo con las disposiciones legales vigentes, el Estado tiene el deber de realizar una investigación efectiva que conduzca a la identificación, captura y sanción de las personas responsables por delitos cometidos por los miembros de grupos armados al margen de la ley; asegurar a las víctimas de esas conductas el acceso a recursos eficaces que reparen el daño infligido, y tomar todas las medidas destinadas a evitar la repetición de tales violaciones”.*
- **Artículo 8°.** *“Derecho a la reparación. El derecho de las víctimas a la reparación comprende las acciones que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción; y las garantías de no repetición de las conductas”.*

El Decreto 1175 de 2016 permite que **exmiembros** de grupos al margen de la ley sean designados como **gestores o promotores de paz** y sean beneficiarios de tratamientos penales especiales como la suspensión de las órdenes de captura y las penas alternativas, contrariando de manera significativa los derechos de las víctimas a quienes el Estado les garantizó justicia, reparación y no repetición.

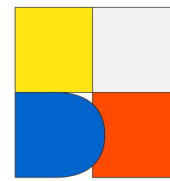
En este sentido la Corte Constitucional ha priorizado el respeto al derecho de las víctimas y la necesidad de garantizar la justicia, reparación y verdad. En sentencia C-525 de 2023 determinó:

*“La paz está intrínsecamente asociada al principio de dignidad humana pues la violencia la desconoce. Por consiguiente, la paz no es un límite al ejercicio de los derechos fundamentales, sino que el ejercicio de los derechos fundamentales es la realización de la paz. En tal sentido, no puede haber paz sin el respeto de los derechos de las víctimas. La paz promueve la justicia respecto de los crímenes de derechos humanos y las violaciones al DIH. La justicia frente a los crímenes reafirma su gravedad, reprocha su comisión y restablece la norma que los prohíbe. Solo hay paz sin estos crímenes y violaciones, para lo cual es indispensable su prohibición absoluta y su reproche efectivo a través de la justicia, la reparación de las víctimas y la verdad”<sup>28</sup>.*

Para la Corte Suprema de Justicia se debe ponderar el derecho de las víctimas a la justicia, reparación y a las garantías de no repetición sobre la suspensión de órdenes de captura de **gestores o promotores de paz** privados de la libertad o de **exmiembros** de grupos al margen, siendo necesario prevalecer a las víctimas así:

*“En consecuencia, cada víctima tiene derecho a saber que el desmovilizado está privado de la libertad, también por los delitos por los que ella ha sufrido; de manera que al imponerle la pena alternativa, la víctima tenga la seguridad de que dentro del tiempo que el justiciable ha permanecido privado de la libertad también lo ha sido como causa del delito o delitos que cometió contra ellas.*

<sup>28</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-525 de 2023.



**Por el contrario, si el postulado no cumple con el restablecimiento efectivo de los derechos de las víctimas, el otorgamiento de la suspensión de las medidas de aseguramiento, sin ninguna contraprestación, retribución o compensación de su parte, es desproporcionado y desconoce la filosofía que inspira al sistema de justicia transicional.**

*Como con acierto lo pregona la representante del Ministerio Público trayendo a colación diversas decisiones de la Corte Constitucional, **el derecho a la paz no lo justifica todo, menos aun cuando están comprometidos los derechos de las víctimas, de ahí la necesidad de realizar un test de ponderación entre uno y otros. En consecuencia, al analizar el alcance de la paz en relación con la justicia y los derechos de las víctimas, se advierte la falta de proporcionalidad de la medida pretendida por el Gobierno Nacional.***

*(...)*

*Si bien, la suspensión de las medidas de aseguramiento persigue una finalidad legítima (como lo es contribuir con la paz), lo cierto es que, en asuntos transicionales, las Cortes (como la Constitucional, en sentencias C-370-2006 y C-007-2008; o la Corte Interamericana de Derechos Humanos - Caso masacres de el Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador -) han determinado que el propósito de lograr la paz no es ilimitado<sup>29</sup>. - Subraya y negrilla fuera de texto-*

Por lo anterior se constata que el Decreto 1175 de 2016 vulnera los derechos de las víctimas contenidos en la Ley 975 de 2005 al permitir de forma genérica sin delimitación de tiempo y espacio, que los **exmiembros** de grupos al margen de la ley o personas privadas de la libertad sean designados como **gestores o promotores de paz** y tengan un tratamiento penal especial.

#### **4.4 Falsa motivación: no es cierto que la Sentencia C-048 de 2001 constituya base legal para que el Gobierno conceda tratamiento penal diferenciado:**

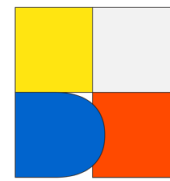
Sobre el vicio de falsa motivación, la Sección Cuarta del Consejo de Estado ha precisado que esta es una "*causal autónoma e independiente*" que se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa<sup>30</sup>.

Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, el Consejo de Estado ha señalado que "*es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración*

---

<sup>29</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. AP6837-2024 (Acta No. 273). M.P: Jorge Hernán Díaz Soto. Tomado de: <https://www.procuraduria.gov.co/sentenciasjusticiaypaz/Documents/Inicio/Documentos%20de%20interes/08001221900020240001201-0026Auto%20Corte%20-%20Ntega%20libertad%20-%20Gestor%20de%20paz%20-.pdf>

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta. Rad: 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326) del 26 de julio de 2017. C.P. Milton Chaves García.



*omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente*<sup>31</sup>.

Para el caso que nos ocupa, la parte considerativa del Decreto 1175 de 2016 demandado, establece que “en Sentencia C-048 de 2001, la honorable Corte Constitucional precisó que los órganos políticos tienen amplio margen de discrecionalidad para diseñar, en el marco de la Constitución Política de Colombia y las leyes, los mecanismos de solución pacífica de conflictos” y con esto incorporar nuevos actores representantes en los procesos de negociación, así como, la aplicación de tratamientos penales especiales por fuera de lo establecido en la ley.

No obstante, no es cierto que la Sentencia C-048 de 2001 otorgue facultades al Gobierno nacional para crear actores o extender beneficios penales. Por el contrario, la Corte Constitucional en el mismo fallo reafirmó que las decisiones adoptadas por los órganos políticos deben ser armónicas con la Constitución y la ley:

***“13. Lo afirmado no significa que, en la búsqueda de la paz, los órganos políticos puedan tomar decisiones que contradigan normas constitucionales ni que la zona de distensión esté autorizada para ser el refugio de la delincuencia. En efecto, la Constitución es un instrumento a través del cual todos los poderes del Estado, en cuanto poderes constituidos, se someten a las normas y en especial a las reglas básicas de la sociedad, que como tales están protegidas de las mayorías transitorias. Así, la Carta es el referente necesario y fundamento último de la actuación de los poderes constituidos, por lo que toda actuación debe condicionarse a la vigencia del Estado constitucional. En este sentido, el mantenimiento del orden democrático debe situarse de tal manera que no desborde el ordenamiento jurídico y el Estado de Derecho. Por ello, nunca pueden concebirse decisiones políticas o jurídicas, por más loables que sean, como excepciones a la propia institución superior, pues de ella dependen y su función es garantizarla.***

*En tal virtud, aún las soluciones adoptadas dentro del proceso de paz deben ceñirse a los parámetros constitucionales(...). -Subraya y negrilla fuera de texto-*

Por lo anterior, el decreto demandado adolece de falsa motivación pues apela a su amplio margen de discrecionalidad, usando fuera de contexto unos apartados de una sentencia, resultando necesario que el Decreto 1175 de 2016 se circunscriba exclusivamente a la Constitución y la ley.

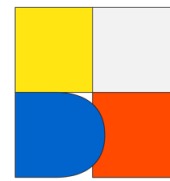
También se desconoce que una cosa es la discrecionalidad y otra muy distinta es la arbitrariedad, tal como lo dispone el CPACA, cuando dispone:

**“ARTÍCULO 44. DECISIONES DISCRECIONALES.**

*En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa.”*

---

<sup>31</sup> Ibidem.



No puede entonces el Gobierno escudarse en una competencia discrecional para tomar una decisión que excede lo dispuesto por el legislador, auto atribuyéndose el uso desproporcionado de una facultad que le permite otorgar beneficios penales a personas que no hacen parte del conflicto armado que se pretende superar con el inicio de los diálogos o conversaciones de paz.

## V. COMPETENCIA

El Consejo de Estado es competente para conocer de la presente demanda, a la luz de lo dispuesto en el artículo 149, numeral 1° del CPACA según el cual:

*“Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:*

- 1. De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden, salvo que se trate de actos de certificación o registro, respecto de los cuales la competencia está radicada en los tribunales administrativos”.*

La presente acción de nulidad simple es procedente en los términos del artículo 137 del CPACA, en la medida en que con ella se pretende la declaración de nulidad del Decreto 1175 de 2016 expedido por las entidades demandadas como autoridades del orden nacional.

## VI. PRETENSIONES

En virtud de lo anterior se solicita respetuosamente al Consejo de Estado:

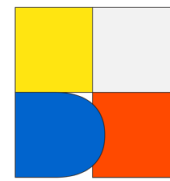
**Primera. DECLARAR** la nulidad de los apartados subrayados de los artículos 1, 4 y 5 del Decreto 1175 de 2016 *“por el cual se reglamenta el artículo 61 de la Ley 975 de 2005, modificada y adicionada por la Ley 1592 de 2012, y se dictan otras disposiciones”*, por ser contrarias al ordenamiento jurídico.

## VII. MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA

### 7.1 Procedencia de la medida cautelar de urgencia:

El trámite de urgencia de las medidas cautelares representa una excepción al procedimiento que ordinariamente debe agotarse con el fin de disponer su adopción y que se encuentra señalado en el artículo 233 del CPACA. Sobre las medidas cautelares de urgencia, el artículo 234 ibidem dispone lo siguiente:

*“Artículo 234. Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.*



*La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreté”.*

Respecto de la medida cautelar de urgencia, el Consejo de Estado ha indicado:

*“10. De acuerdo con esto, al tratarse de situaciones de urgencia, el legislador dispuso que el decreto de la medida cautelar puede ser ordenado inaudita parte debitoris, esto es, sin audiencia del demandado, para lo cual, salvo que se trate de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos y otras situaciones previstas en el artículo 232 ejusdem, el solicitante debe pagar una caución. En todo caso, la decisión que se adopte puede ser objeto de los recursos ordinarios correspondientes.*

*11. El artículo 234 antes transcrito no prevé una definición de lo que debe entenderse por «urgencia», no obstante esta Corporación ha dicho que la expresión alude al «inminente riesgo de afectación de los derechos del interesado», lo que puede manifestarse en (i) la imposibilidad de ejecutar la sentencia si no se impone una medida provisional urgente, (ii) el posible acaecimiento de un perjuicio irremediable o (iii) la concreción de un peligro inminente. Estas situaciones conducen a que la intervención judicial resulte impostergable, pues incluso el decreto de la cautela por la vía ordinaria podría hacer inane la efectividad de la sentencia”<sup>32</sup>.*

A su turno, el artículo 238 de la Constitución faculta a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para decretar la suspensión provisional de los efectos de los actos siempre y cuando se reúnan los motivos y los requisitos que establezca la ley<sup>33</sup>.

Por su parte, el artículo 229 y siguientes del CPACA habilitan al juez para decretar “medidas cautelares” siempre que las considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Entre ellas, se destaca la suspensión provisional de los actos administrativos para conjurar temporalmente sus efectos, mientras se tramita el medio de control de simple nulidad.

El numeral tercero del artículo 230 del CPACA consagró la suspensión provisional de actos administrativos como medida cautelar aplicable. En esos casos, debe establecerse que el acto acusado es violatorio de alguna de las disposiciones que se consideran infringidas en la demanda o en el acápite correspondiente del escrito introductorio, según lo dispone el artículo 231 ibidem<sup>34</sup>.

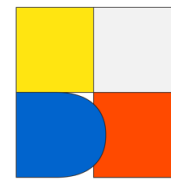
La Sección Primera del Consejo de Estado ha sido enfática en establecer que, “para la prosperidad de la suspensión provisional debe indicarse de manera precisa y concreta las disposiciones que se consideran manifiestamente

---

<sup>32</sup> Sección Primera. Rad: 11001032500020210038500 (1905-2021), auto del 7 de julio de 2021.

<sup>33</sup> “ARTÍCULO 238. La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”.

<sup>34</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta. CP: Luis Alberto Álvarez Parra. Radicado: 11001-03-28-000-2020-00089-00. 16/12/2020.



*infringidas por el acto acusado, así como expresar el concepto de su violación, sin que sea suficiente para el efecto solicitar simplemente el decreto de la medida cautelar (...)*<sup>35</sup>.

## 7.2 Es palmaria la transgresión al ordenamiento jurídico que amerita la medida cautelar: El Decreto No. 1175 de 2016 infringe las normas en que debió fundarse.

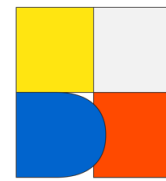
Para sustentar la transgresión al ordenamiento, a continuación, se analiza: **i)** La invocación de las normas que se consideran violadas por el acto acusado; **ii)** Un análisis del acto acusado y su confrontación con las normas superiores; **iii)** La remisión a la demanda para el estudio de dicha solicitud<sup>36</sup>.

| Enunciación de las normas violadas por el Decreto 1175 de 2016   | Análisis de la violación  | Remisión al texto de la demanda      |
|--|---|--------------------------------------|
| <p><b>Constitución - artículo 28:</b> <i>“Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, <u>sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley</u>”.</i> - <i>Subraya y negrilla fuera de texto.</i></p> <p><b>Constitución artículo 29:</b> <i>“(…)Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”.</i></p> <p><b>Constitución artículo 121:</b> <i>“Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”.</i></p> <p><b>Constitución artículo 150:</b> <i>“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas</i></p> | <p>Los artículos 28 y 29 desarrollan el principio de legalidad en materia penal<sup>37</sup>, al establecer que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Toda restricción a la libertad debe estar sometida a las formalidades legales y fundada en una causa previamente definida en la ley y no a criterio del funcionario.</li> <li>• Nadie puede ser juzgado sino conforme a las leyes y con observancia a las formas de cada juicio.</li> </ul> <p>Se trata entonces de materias que están reservadas para el legislador en los términos del artículo 150 de la Constitución.</p> <p>El Decreto 1175 de 2016 en los artículos 1, 4 y 5 demandados parcialmente extendió los <i>tratamientos penales especiales</i> de suspensión de órdenes de captura y de penas alternativas a los <b>exmiembros</b> de grupos armados y <b>gestores o promotores de paz</b> aun cuando no está contemplado en ninguna disposición legal.</p> | <p>Capítulo 4.1.1 de la demanda.</p> |

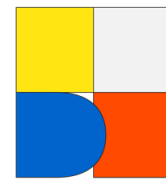
<sup>35</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; Auto de 9 de septiembre de 2024; C.P. Oswaldo Giraldo López; núm. único de radicación 11001-0328-000-2023-00163-00.

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de sala de 18 de abril de 2024, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicación núm. 25000-2341-000-2020-00718-01

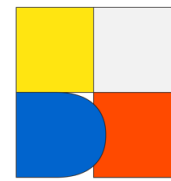
<sup>37</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-542 de 217.



|  |  |                                      |
|--|--|--------------------------------------|
| <p><i>ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. 2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones”.</i></p>  | <p>En efecto, ni la Ley 418 de 1997, ni las leyes que la modifican: 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014, 1941 de 2018 y 2272 de 2022 facultan al presidente para suspender ni solicitar la suspensión de las órdenes de captura ni otros tratamientos penales especiales sobre <b>exmiembros</b> de grupos al margen de la ley ni <b>gestores o promotores de paz</b>.</p> <p>En consecuencia, el Decreto 1175 de 2016 viola los artículos 28, 29 y 150 de la Constitución, en tanto el Gobierno se <b>auto-faculta</b> para otorgar beneficios penales a <b>gestores o promotores de paz y exmiembros de grupos al margen de la ley</b>, violando el principio de legalidad y reserva de la ley.</p>   |                                      |
| <p><b>Constitución - artículo 28:</b> <i>“Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, <u>sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley</u>”.</i> - <i>Subraya y negrilla fuera de texto.</i></p> <p><b>Constitución artículo 29:</b> <i>“(…)Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”.</i></p> <p><b>Constitución artículo 121:</b> <i>“Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”.</i></p> <p><b>Constitución artículo 150:</b> <i>“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. 2. Expedir códigos</i></p> | <p>El marco legal y los instrumentos para la búsqueda de la paz son competencia exclusiva del legislador, pues son materias con reserva legal (artículos 28, 29, 121 y 150 de la Constitución). La competencia del Gobierno se circunscribe al marco previamente definido por la ley.</p> <p>El marco legal para la búsqueda de la convivencia pacífica ya fue definido por el legislador y está dado, entre otros, por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 418 de 1997 y sus modificaciones (principalmente la Ley 2272 de 2022)</li> <li>• La Ley 975 de 2005.</li> </ul> <p>Entre otras cosas, es el legislador quien determina <i>“quiénes podrán ser admitidos como representantes de las organizaciones criminales”</i> (Sentencia C-525 de 2023). La Ley 2272 de 2022 solamente autoriza al Gobierno para designar: miembros representantes y voceros en los términos allí establecidos.</p> <p>Los <b>gestores o promotores de paz</b> no están contemplados en la ley, no hacen parte del marco legal establecido por el legislador y tampoco se compadecen con las definiciones existentes acerca de los actores de paz.</p> | <p>Capítulo 4.1.2 de la demanda.</p> |



|   |   |                                    |
|---|---|------------------------------------|
| <p><i>en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones”.</i></p>   | <p>Para el caso que nos ocupa, el Decreto 1175 de 2016 viola la Constitución en tanto crea las figuras de <b>gestores o promotores de paz</b> para designar representantes de grupos al margen de la ley, incluyendo dentro de esta categoría a exmiembros de grupos armados.</p> <p>En consecuencia, el Decreto 1175 de 2016 viola el principio de legalidad y de reserva legal, pues no es dable vía decreto reglamentario crear categorías de representación y mucho menos autofacultarse para otorgar beneficios penales.</p>   |                                    |
| <p><b>Constitución artículo 189 numeral 11:</b><br/> <i>“11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”.</i></p> <p><b>Artículo 61 de la Ley 975 de 2005:</b> <i>“El Presidente de la República tendrá la facultad de solicitar a la autoridad competente, para los efectos y en los términos de la presente ley, la suspensión condicional de la pena, y el beneficio de la pena alternativa a favor de los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley con los cuales se llegue a acuerdos humanitarios.</i></p> <p><i>El Gobierno Nacional podrá exigir las condiciones que estime pertinentes para que estas decisiones contribuyan efectivamente a la búsqueda y logro de la paz”.</i></p> | <p>El Decreto 1175 de 2016 excede lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 975 de 2006, es decir, excede la potestad reglamentaria al: <b>i)</b> incluir a <b>exmiembros</b> de grupos armados organizados al margen de la ley como beneficiarios de medidas penales; y, <b>ii)</b> crear la figura de <b>gestores o promotores de paz</b> y otorgarles la posibilidad de recibir beneficios penales.</p> <p>El artículo 61 de la Ley 975 de 2005:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite al presidente conceder tratamiento penal diferenciado <b>solamente a miembros</b> de “<i>grupos armados organizados al margen de la ley</i>”.</li> <li>• Este artículo no crea la figura de gestor de paz o promotor de paz y tampoco permite extender beneficios penales a exmiembros ni a gestores o promotores de paz.</li> </ul> <p>Contrario a lo anterior, el Decreto 1175 de 2016:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crea la figura del gestor o promotor de paz.</li> <li>• Extiende los tratamientos penales especiales a los gestores o promotores de paz y a los <b>exmiembros</b> de <i>grupos armados organizados al margen de la ley</i>.</li> </ul> <p>En consecuencia, los apartes subrayados del Decreto 1175 de 2016 exceden la potestad reglamentaria y los límites contenidos en el artículo</p> | <p>Capítulo 4.2 de la demanda.</p> |



|  |   |                             |
|--|---|-----------------------------|
|  | 61 de la Ley 975 de 2005 al permitir tratamientos penales diferenciados sobre <b>exmiembros</b> de grupos armados y al crear la figura del gestor o promotor de paz también con beneficios penales.   |                             |
| <b>Violación a los artículos 1º, 3º, 4º, 6º y 8º de la Ley 975 de 2005:</b> que establecen las garantías de las víctimas a la verdad, justicia y reparación. | El Decreto 1175 de 2016 permite que <b>exmiembros</b> de grupos al margen de la ley sean designados como <b>gestores o promotores de paz</b> y sean beneficiarios de tratamientos penales especiales como la suspensión de las órdenes de captura y las penas alternativas, <b><u>contrariando de manera significativa los derechos de las víctimas a quienes el Estado les garantizó justicia, reparación y no repetición.</u></b> | Capítulo 4.3 de la demanda. |

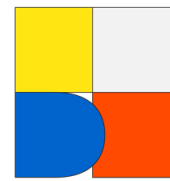
En síntesis, el Decreto 1175 de 2016 reglamentario del artículo 61 de la Ley 957 de 2005 transgrede de forma palmaria el ordenamiento jurídico superior, en tanto, la norma no contempla beneficios penales de: suspensión de órdenes de captura, suspensión de medidas de aseguramiento ni penas alternativas para **exmiembros** de grupos al margen de la ley, así como tampoco para **gestores o promotores de paz**. Ambas figuras son ajenas a los mecanismos regulados por el legislador:

- El artículo 61 de la Ley 957 de 2005, permite otorgar beneficios penales solo a **miembros** de los grupos armados organizados al margen de la ley: *“Artículo 61. El Presidente de la República tendrá la facultad de solicitar a la autoridad competente, para los efectos y en los términos de la presente ley, la suspensión condicional de la pena, y el beneficio de la pena alternativa a favor de los **miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley con los cuales se llegue a acuerdos humanitarios**”*. -Subraya y negrilla fuera de texto-.
- Por su parte, el artículo 8º de la Ley 418 de 1997 modificado por el artículo 5º de la Ley 2272 de 2022 contempla solamente a los **miembros representantes** y **voceros** como representantes de las organizaciones criminales. Quedando entonces sin sustento normativo superior la designación de **gestores o promotores de paz**.

No obstante, el Gobierno nacional ha expedido numerosos actos administrativos en los que pretende designar como **gestores o promotores de paz** y **exmiembros** de grupos al margen de la ley para que colaboren en el marco de las mesas de negociaciones otorgando beneficios penales.

En comunicado del 13 de noviembre de 2024 publicado en la página web de la Presidencia de la República, se anunció la designación de 27 gestores de paz, siendo incluso la mayoría de ellos ex miembros de estructuras delincuenciales paramilitares todo lo cual está proscrito en el ordenamiento jurídico.

Dentro de esta designación destaca el comunicado a: Salvatore Mancuso Gómez, Carlos Mario Jiménez Naranjo (Macaco); Diego Fernando Murillo Bejarano (Don Berna); Hebert Veloza García, (H.H); Rodrigo Tovar Pupo, (Jorge 40); Rodrigo Pérez Alzate, (Julián Bolívar); Fredy Rendón



Herrera (El Alemán); Edwar Cobos Téllez, (Diego Vecino); Héctor Germán Buitrago Parada (Martín Llanos); Ramón Isaza; Arnubio Triana Mahecha (Botalón); Héctor José Buitrago Rodríguez, (El Patrón); Ramiro Vanoy Murillo, (Cuco Vanoy); Hernán Giraldo Serna, (el señor de la Sierra); Luis Eduardo Cifuentes Galindo, (el Águila); Manuel de Jesús Pirabán, (Pirata); Juan Francisco Prada Márquez, (Juancho Prada); y José Baldomero Linares Moreno, (Guillermo Torres). Veamos:

***“Bogotá, 12 de noviembre de 2024***

*El presidente Gustavo Petro Urrego, con el fin de facilitar la política de Paz Total, emitió cuatro resoluciones por medio de las cuales se designan representantes del gobierno y **gestores de paz** para impulsar procesos con el grupo Comuneros del Sur, en Nariño, el Estado Mayor Central de las Farc (EMC) y con estructuras armadas organizadas del crimen en Medellín y el Valle de Aburrá.*

*En tal sentido, a través de la Resolución 450 de noviembre del 2024, el Gobierno prorrogó la representación de 15 miembros del EMC de los Bloques Magdalena Medio comandante Gentil Duarte, comandante Jorge Suárez Briceño y el frente Raúl Reyes, en el Mecanismo de Veeduría, Monitoreo y Verificación para las instancias de diálogo nacional, regional y local.*

*La resolución incluye a Walter Freddy Ruiz Montaño, Jesús María Restrepo Borja, Jheiner Smith Arco López, Fernando Gelves Serrano, Andrés Eduardo Cañizares Linares, José del Carmen Amaya Téllez, Daniel Antonio David Berrío, Leyder Julián Meza, Jheiner Smith Arco López, José Dubán Marmolejo Hidalgo, Jhony Ricardo Vivas Ruiz, Edison Ariza Agudelo, Yonathan Enrique Gómez Molina, Dubalier Zapata López y Henry Pineda Cardona.*

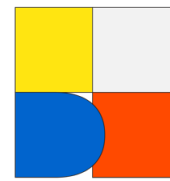
*Además, mediante este documento se reconoce como representante del EMC en la mesa a Edward Pabón Guerrero, quien hará parte de la instancia local.*

*Asimismo, la Resolución 451 **designa a 10 gestores de paz, para que contribuyan con su conocimiento y experiencia a la estructuración del proceso de paz con el grupo Comuneros del Sur, el cual se adelanta en 10 municipios del departamento de Nariño.***

***Esta decisión del Gobierno incluye a Fernando García Jiménez, Jaime Edilson Rodríguez Moreano, Jesús Andrés Valencia, Omar Andrés Cuasaluzán Guanga, Omar Robinson Vallejo, Yumer Arley Guerrero, Edgar Humberto Restrepo Benjumea, Alberto Villota Rodríguez, Alexis Hoyos y Jhon Cabrera Ruales.***

*Entre tanto, la Resolución 452 el Gobierno del Cambio designa a sus representantes en el espacio de conversación sociojurídico con las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto de Medellín y el Valle de Aburrá.*

*En ese contexto, el Gobierno nombró a Isabel Cristina Zuleta López, como coordinadora de su delegación, quien está facultada para realizar todos los actos necesarios para entablar conversaciones sociojurídicas con las estructuras armadas —de la citada región— que demuestren voluntad de transitar hacia el Estado de*



*Derecho, fijar los términos de sometimiento a la justicia en los términos que establece la Ley y construir la paz en los territorios.*

*La misma resolución incluye como representantes del Gobierno a Jorge Iván Mejía Martínez, María Isela Quintero Valencia, Jorge Arturo Salgado Restrepo, Mirtha Yolanda Cucaita Rincón y Ramón Elejalde Arbeláez.*

*Por último, el Gobierno emitió la Resolución 453 por medio de la cual se nombra como gestores de paz a 17 exparamilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (Auc), con el fin de que contribuyan “con su conocimiento y experiencia al desarrollo de actividades de construcción de paz y garantías de no repetición, estructuración de procesos de paz y estrategias de acercamientos con actores armados ilegales”.*

*La resolución indica que la designación como gestores de paz será de seis meses y que sus actividades serán desarrolladas en las condiciones excepcionales, temporales y territoriales que sean definidas en el plan de gestión que se suscriba en cada caso con el Consejero Comisionado de Paz, Otty Patiño.*

*La medida cobija a Salvatore Mancuso Gómez; Carlos Mario Jiménez Naranjo, más conocido como 'Macaco'; Diego Fernando Murillo Bejarano, 'Don Berna'; Hebert Veloza García, 'H.H.'; Rodrigo Tovar Pupo, 'Jorge 40'; Rodrigo Pérez Alzate, 'Julían Bolívar'; Fredy Rendón Herrera, 'El Alemán'; Edwar Cobos Téllez, 'Diego Vecino'; Héctor Germán Buitrago Parada, 'Martín Llanos'; Ramón Isaza; Arnubio Triana Mahecha, 'Botalón'; Héctor José Buitrago Rodríguez, 'El Patrón'; Ramiro Vanoy Murillo, 'Cuco Vanoy'; Hernán Giraldo Serna, 'el señor de la Sierra'; Luis Eduardo Cifuentes Galindo, 'el Águila'; Manuel de Jesús Pirabán, 'Pirata'; Juan Francisco Prada Márquez, 'Juancho Prada', y José Baldomero Linares Moreno, 'Guillermo Torres'.*

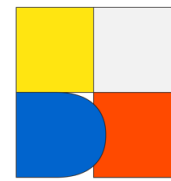
*El Gobierno fue enfático en señalar que el reconocimiento como gestores de paz de las personas señaladas, no modifica su situación jurídica ni las medidas de aseguramiento vigentes o su régimen de libertad y tampoco conlleva a beneficios judiciales.*

*Frente a los representantes de EMC en la mesa, la Consejería del Comisionado de Paz solicitará la suspensión de las órdenes de captura, y respecto a los gestores de paz del proceso con Comuneros del Sur, la misma entidad pedirá la suspensión de las medidas penales judiciales correspondientes”<sup>38</sup>. -Subraya y negrilla fuera de texto-*

Lo anterior, aunado al hecho de que el Decreto 1175 de 2016 viola de forma abrupta los derechos de las víctimas a quienes el Estado les garantizó la no repetición, justicia y reparación por las

---

<sup>38</sup> Presidencia de la República. Comunicado del 12 de noviembre de 2024. Tomado de: <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Para-facilitar-la-politica-de-Paz-Total-el-presidente-Petro-designa-representantes-del-gobierno-y-gestores-de-paz-241112.aspx>



violaciones acaecidas de manos de estos **exmiembros** a quienes ahora pretende otorgarles medidas de suspensión provisional o sustitución de la pena.

Resulta fundamental garantizar los derechos de las víctimas que están siendo vulneradas de forma ostensible por parte del Estado al permitir beneficios penales para **exmiembros** de grupos al margen de la ley no contemplados por el legislador.

La medida cautelar es de urgente, inmediato e improrrogable pronunciamiento, en tanto actualmente el Gobierno nacional solicita permanentemente la suspensión de órdenes de captura sobre estos **exmiembros** de grupos armados al margen de la ley y **gestores o promotores de paz**.

### 7.3 Petición cautelar:

En virtud de lo anterior se solicita respetuosamente al Consejo de Estado ordenar la suspensión provisional de los apartados subrayados de los artículos 1, 4 y 5 del Decreto 1175 de 2016 *“Por el cual se reglamenta el artículo 61 de la Ley 975 de 2005, modificada y adicionada por la Ley 1592 de 2012, y se dictan otras disposiciones”*.

## VIII. PRUEBAS

### 8.1. Pruebas aportadas con el escrito de demanda:

En el siguiente enlace se encuentran los medios probatorios aportados disponibles para consulta pública: <https://drive.google.com/drive/folders/1diyqkNYH6jvSZ-aTj4mSj8I5wKVFPc7J?usp=sharin>

|                |  |
|----------------|--|
| <b>Anexo 1</b> | Certificado de existencia y representación legal del Fundación para el Estado de Derecho.  |
| <b>Anexo 2</b> | Decreto 1175 de 2016 <i>Por el cual se reglamenta el artículo 61 de la Ley 975 de 2005, modificada y adicionada por la Ley 1592 de 2012, y se dictan otras disposiciones.</i> , publicado en el Diario Oficial No. 52848 del 14 de agosto de 2012. DIARIO OFICIAL. AÑO CLI. N. 49939. 19, JULIO, 2012. PAG. 4. |
| <b>Anexo 3</b> | Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. AP6837-2024 (Acta No. 273). M.P: Jorge Hernán Díaz Soto.  |
| <b>Anexo 4</b> | Presidencia de la República. Comunicado del 12 de noviembre de 2024.   |

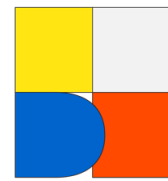
## IX. NOTIFICACIONES

La parte demandante: **FEDe. Colombia** recibirá notificaciones:

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

**Teléfono:** 3133935290

**Correo:** [notificaciones@fedecolombia.org](mailto:notificaciones@fedecolombia.org)



Fundación  
para el Estado  
de Derecho

La parte demandada recibirá notificaciones en:

- **Nación - Presidencia de la República:** Representada legalmente por Gustavo Petro Urrego o quien haga veces. Dirección: Carrera 8 No. 7-26. Correo: [notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co)
- El **Ministerio de Justicia y del Derecho** representada legalmente por la señora Ángela María Buitrago Ruiz o quien haga sus veces. Dirección: Calle 53 No. 13 - 27 / Bogotá D.C, Colombia. Teléfono: +57 (60) 1 444 31 00. Correo: [notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co)

Cordialmente,

**ANDRÉS CARO BORRERO**

C.C 1.136.883.888

Representante legal

**FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**

NIT 901.652-590-1