

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-036/25

PRINCIPIO DE SUPREMACIA CONSTITUCIONAL-Se vulnera al disponer que algunos contenidos humanitarios de los acuerdos de paz y protocolos hacen parte del DIH

(...) los contenidos humanitarios de los acuerdos, totales y parciales, y los protocolos, a los que se refiere la disposición demandada, en tanto se trata de compromisos recíprocos entre las partes enfrentadas en un conflicto interno que pretenden poner en vigor el derecho internacional humanitario, humanizando el conflicto y excluyendo a la población no combatiente de las hostilidades, no constituyen en sí mismas normas de DIH, aunque contribuyen a su materialización. Lo anterior, toda vez que, como se explicó previamente, el DIH es vinculante para todas las partes en conflicto -incluyendo el Estado-, y además no tiene una naturaleza recíproca ni requiere de implementación normativa. Por esto mismo, tales contenidos no son fuente de DIH pues no son el resultado de costumbre, tratados o convenios celebrados entre sujetos de derecho internacional público sino entre partes de un conflicto interno enfrentadas, es decir, entre sujetos de derecho internacional humanitario.

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Se vulnera al disponer que algunos contenidos humanitarios de los acuerdos de paz y protocolos ingresan al ordenamiento jurídico de forma automática

(...) la disposición normativa demandada también desconoce el principio de separación de poderes consagrado en el artículo 113 de la Constitución, en tanto incorpora al ordenamiento jurídico los contenidos de carácter humanitario que el Gobierno pacte en los acuerdos de paz y en los protocolos, con desconocimiento de los procedimientos de configuración del ordenamiento jurídico previstos en la Constitución. Tal incorporación automática desconoce el equilibrio de poderes “al concentrar en una sola rama del poder público la capacidad de integrar directamente al ordenamiento jurídico las disposiciones que, por su naturaleza, requieren un proceso distinto consagrado en la Constitución para que se integren al ordenamiento”.

CONTROL ABSTRACTO DE INCONSTITUCIONALIDAD-Vigencia normativa como presupuesto para su estudio

PRINCIPIO DE SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION POLITICA-Contenido y alcance

La supremacía de la Constitución tiene una función jerárquica que estructura el orden jurídico en su conjunto. Así pues, el conjunto de prescripciones que integran el derecho positivo, se ordena en un sistema normativo a partir de la coherencia que le imprimen los valores, principios y reglas fijadas por la Carta Política. (...) el principio de supremacía de la Constitución no solo obedece a su fundamento jerárquico como norma superior del ordenamiento jurídico, sino además, que es el primer elemento normativo que reviste un carácter jurídico, social, económico y cultural del Estado

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-Concepto

(...) el conjunto de normas y principios que, sin aparecer expresamente en la Carta Política, hacen parte de ella por mandato expreso de la propia Constitución. Esta figura armoniza la supremacía constitucional con las normas de tratados internacionales sobre derechos humanos que no se pueden limitar durante los estados de excepción. En concreto, la jurisprudencia ha precisado que “el primer inciso del artículo 93 constitucional permite que tales tratados internacionales sean aplicados para resolver problemas constitucionales y, por ende, puedan servir de parámetro de constitucionalidad”, mientras que el inciso segundo de dicho artículo, dispone que los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, constituyen criterios hermenéuticos de los derechos y deberes previstos en la Constitución Política.

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-Función integradora y función interpretativa

(...) el bloque cumple, principalmente, con dos funciones a saber: (i) integrar al parámetro de constitucionalidad normas que no hacen parte formalmente de la Constitución Política e (ii) interpretar las normas constitucionales para precisar el contenido y alcance de los derechos y deberes consagrados en la Constitución

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-Stricto sensu y Lato sensu

(...) esta corporación ha diferenciado dos dimensiones del bloque de constitucionalidad, en sentido estricto y en sentido amplio o lato. El primero corresponde únicamente a las normas que están integradas a la Carta Política, ostentan fuerza constitucional por mandato expreso de la propia Constitución y son parámetro de control constitucional. A esta categoría pertenecen los “tratados ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción” (artículo 93-1, CP), dentro de los cuales, se encuentra el derecho internacional humanitario.

DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO-Definición

El DIH es el conjunto de normas aplicable a los conflictos armados para “restringir la contienda armada para disminuir los efectos de las hostilidades”; tanto aquellas que tienen lugar en los conflictos armados internacionales como en los internos, y comprende tanto disposiciones de origen consuetudinario como convencional. Regula tanto el desarrollo de las hostilidades, al limitar la posibilidad de las partes de acudir a métodos bélicos, como la protección de las personas víctimas de los conflictos armados.

CONVENIOS DE GINEBRA-Naturaleza de los acuerdos especiales del artículo 3 común

(...) la naturaleza jurídica de los acuerdos especiales es compleja, lo cierto es que estos no son, en sí mismos, normas del DIH ni tratados internacionales, ni integran el bloque de constitucionalidad, y el legislador colombiano carece de competencia para modificar su naturaleza. Los acuerdos especiales son instrumentos vinculantes para los firmantes del acuerdo, entre los que puede estar o no el Gobierno nacional, mientras el DIH es vinculante para todas las partes en conflicto, incluso para el Estado, pues este último además de estar obligado a cumplirlo, está obligado a hacerlo cumplir por parte de otros actores.

ACUERDOS DE PAZ-Naturaleza jurídica

La jurisprudencia constitucional ha señalado que los acuerdos de paz, en términos generales, son “pactos orientados a poner fin a un conflicto armado” cuya caracterización depende en buena medida de las distintas tipologías de los conflictos subyacentes. Dentro de esta calificación es importante diferenciar los acuerdos de paz que tienen lugar en el marco de un orden constitucional, en el que el conflicto plantea aspiraciones de reformas sin

pretender un cambio total de régimen; y aquellos que se surten, cuando el orden jurídico del Estado ha dejado de regir o se encuentra altamente erosionado por el conflicto, y los acuerdos de paz tienen la vocación de constituirse como un pacto configurativo de un nuevo orden jurídico, y tiene como propósito construir un nuevo panorama constitucional.

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Contenido y alcance

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Características

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-036 DE 2025

Referencia: Expediente D-15.933

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Andrés Caro Borrero contra el párrafo 6 (parcial) del artículo 8 de la Ley 418 de 1997 adicionado por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022[1].

Magistrado sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Síntesis de la decisión. La Corte declaró inexecutable la expresión “hacen parte del DIH, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política, en consecuencia”, contenida en el inciso segundo del párrafo 6 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997[2], y executable el resto del inciso, en el entendido de que, cuando los contenidos de carácter humanitario que hagan parte de los acuerdos o protocolos requieran de implementación normativa, esta debe realizarse a través de los instrumentos previstos en la Constitución y en la ley para el efecto y bajo el estricto cumplimiento de los requisitos de producción normativa que prevé la Constitución.

Para llegar a tal decisión la Corte analizó y encontró fundados los cargos propuestos por el demandante. En el primero, el demandante planteó el desconocimiento del principio de supremacía constitucional contenido en los artículos 4 y 93 de la Constitución Política, pues, a su juicio, la norma demandada establece que determinados contenidos de carácter humanitario de los acuerdos de paz y protocolos que suscriban las partes en la mesa de diálogo, hacen parte del DIH, conforme a los artículos 93 y 94 de la Constitución. Para el demandante, al hacerlos parte del DIH, el legislador integró tales contenidos al bloque de constitucionalidad, desconociendo los requisitos dispuestos en el artículo 93 de la Constitución, a saber: (i) que se trate de tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, (ii) que los tratados versen sobre derechos humanos, y (iii) que tales derechos no puedan ser limitados en estados de excepción.

En el segundo cargo el demandante alegó la vulneración del principio de separación de poderes contenido en el artículo 113 de la Constitución. Para sustentarlo recordó la naturaleza política de los acuerdos de paz y subrayó que su implementación normativa se debe realizar a través de los canales dispuestos para tal fin, lo que incluye la intervención del Congreso de la República, para concluir que la norma demandada otorga poderes excesivos a los negociadores pues los contenidos humanitarios que acuerden y que tengan por propósito proteger a la población civil de las hostilidades, entran directamente al ordenamiento colombiano como parte del bloque de constitucionalidad, lo cual supone eludir el control democrático y legislativo. Lo anterior, afirmó, impacta el equilibrio de poderes “al concentrar en una sola rama del poder público la capacidad de integrar directamente al ordenamiento jurídico las disposiciones que, por su naturaleza, requieren un proceso distinto consagrado en la Constitución para que se integren al ordenamiento”.

En cuanto al primer cargo, la Corte concluyó que la disposición normativa demandada efectivamente desconoce los artículos 4 y 93 de la Constitución, en cuanto permite una interpretación según la cual algunas disposiciones de carácter humanitario contenidas en los acuerdos de paz, incluidos los parciales, así como en los protocolos que suscriban las partes en la mesa de diálogo, hacen parte del DIH y, por lo mismo, del bloque de constitucionalidad.

Sobre el particular, la Sala reiteró que los acuerdos y protocolos de que trata la disposición normativa demandada, en tanto compromisos recíprocos entre las partes enfrentadas en un conflicto interno con el fin de hacer efectiva la aplicación del derecho internacional humanitario, si bien contribuyen a materializar obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia humanitaria, no son tratados internacionales ni forman parte del bloque de constitucionalidad, pues no se celebran entre sujetos de derecho internacional público sino entre partes enfrentadas en un conflicto interno, esto es, entre sujetos de derecho internacional humanitario.

Así mismo, reiterando su jurisprudencia, sostuvo que no tienen carácter normativo ni, por lo mismo, entran a formar parte del ordenamiento jurídico interno ni, mucho menos, del Derecho Internacional Humanitario. Como dijo en la Sentencia C-225 de 1995, “(...) tales acuerdos responden a una pretensión política perfectamente razonable, puesto que la vigencia práctica y efectiva del derecho internacional humanitario depende, en gran medida, de que exista una voluntad y un compromiso reales de las partes por respetarlo”.

Así mismo, la Corte encontró vulnerado el artículo 4 de la Constitución en cuanto establece el respeto de la supremacía constitucional y reiteró lo dicho en la Sentencia C-630 de 2017, en el sentido de que “la supremacía constitucional se manifiesta tanto en una regla jerárquica, que le confiere a la Carta Política la máxima ubicación dentro del sistema jurídico interno, en virtud del carácter vinculante y prevalente que tienen los mandatos constitucionales, como en una regla interpretativa, según la cual la validez y eficacia de las normas infraconstitucionales depende del grado de compatibilidad con la Constitución, tal como ocurre con el cumplimiento de las formas y procedimientos de producción normativa allí previstos”.

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

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

Tal incorporación automática desconoce el equilibrio de poderes “al concentrar en una sola rama del poder público la capacidad de integrar directamente al ordenamiento jurídico las disposiciones que, por su naturaleza, requieren un proceso distinto consagrado en la Constitución para que se integren al ordenamiento”. Al respecto ha dicho la Corte[3] que “el principio de la separación de los poderes surge como resultado de la búsqueda de mecanismos institucionales enderezada a evitar la arbitrariedad de los gobernantes y a asegurar la libertad de los asociados. Por esta razón, se decide separar la función pública entre diferentes ramas, de manera que no descansen únicamente en las manos de una sola y que los diversos órganos de cada una de ellas se controlen recíprocamente”[4].

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

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

Bogotá D.C., cinco (5) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, con fundamento en el artículo 241.4 de la Constitución Política y cumplidos los trámites previstos en el Decreto Ley 2067 de 1991[5], decide la demanda de inconstitucionalidad presentada, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 40.6 de la Constitución, por el ciudadano Andrés Caro Borrero contra el inciso segundo del párrafo 6 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997 adicionado por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022[6].[7], cuyo texto es del siguiente tenor (se subraya la expresión demandada):

I.

LA

DISPOSICIÓN DEMANDADA

LEY 2272 de 2022[8]

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

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

Artículo 8o. Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno nacional, con el

fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, siguiendo los lineamientos del presidente de la República, podrán:

(...)

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

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

II.

LA

DEMANDA

1. El demandante, según precisó en su escrito de corrección de la demanda[9], formuló tres consideraciones generales. Dos de ellas, que configuran un primer cargo, se encaminan a demostrar que el legislador dispuso la integración al bloque de constitucionalidad de contenidos de los acuerdos de paz, desconociendo lo dispuesto en los artículos 4 y 93 de la Constitución Política, y una tercera consideración, que configura un segundo cargo, se dirige a cuestionar que la norma disponga la incorporación de los

acuerdos de paz al ordenamiento jurídico interno, desconociendo los mecanismos previstos para ello, lo que a su juicio, vulnera el artículo 113 de la Carta.

2. De acuerdo con el primer cargo, la norma es inconstitucional porque integra automáticamente los acuerdos de paz al bloque de constitucionalidad sin consultar los requisitos dispuestos en el artículo 93 de la Constitución, que son (i) que se refiera a tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, (ii) que los tratados versen sobre derechos humanos, y (iii) que tales derechos no puedan ser limitados en estados de excepción.

3. Expuso que el artículo 4 de la Carta determina la supremacía constitucional, y señala que en caso de incompatibilidad entre la Constitución y otra norma jurídica, se aplicará la primera. Agregó que hay otras disposiciones que, aunque no estén contenidas en la Constitución, se integran a esta por la vía del bloque de constitucionalidad consagrado en el artículo 93 superior y que en esa medida prevalecen en el ordenamiento interno. Sin embargo, la norma demandada afirma que cualquier contenido de carácter humanitario de los acuerdos de paz que suscriban las partes en la mesa de diálogo, y que tengan por propósito proteger a la población civil de los enfrentamientos armados, así como a quienes no participan directamente de las hostilidades, hace parte del DIH, conforme a los artículos 93 y 94 de la Constitución, sin consultar los requisitos dispuestos por el texto constitucional.

4. De acuerdo con el segundo cargo, el demandante expuso el principio de separación de poderes, el sistema de frenos y contrapesos en el marco constitucional colombiano y el principio de colaboración armónica entre los órganos que integran las ramas del poder. Señaló que, si bien las ramas del poder público tienen el deber de colaborar armónicamente para alcanzar los fines del Estado, las funciones de cada poder deben estar delimitadas claramente y no se pueden superponer de manera tal que rompan el equilibrio.

5. Desarrolló la naturaleza política de los acuerdos de paz, subrayando que su implementación normativa se debe realizar a través de los canales normativos dispuestos para tal fin, lo que incluye la intervención del Congreso de la República. Indicó que la norma demandada otorga poderes excesivos a los negociadores pues las disposiciones que allí se acuerden y que tengan por propósito proteger a la población civil de las hostilidades, entran directamente al ordenamiento colombiano como parte del bloque de constitucionalidad, lo cual supone eludir el control democrático y legislativo. Lo anterior, afirmó, impacta el equilibrio de poderes “al concentrar en una sola rama del poder público la capacidad de integrar directamente al ordenamiento jurídico las disposiciones que, por su naturaleza, requieren un proceso distinto consagrado en la Constitución para que se integren al ordenamiento”[10].

III.

INTERVENCIONES

1. Autoridades que participaron en la elaboración o expedición de la demanda[11]

6. Mediante una intervención conjunta, la Presidencia de la República, y los Ministerios de Defensa Nacional, Interior, y Justicia y del Derecho, solicitaron a la Corte como pretensión principal que se declare inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda. Como pretensión subsidiaria solicitaron se declare la exequibilidad del parágrafo 6 del artículo demandado.

7. Para fundamentar la pretensión principal, las autoridades señalaron que el cargo por vulneración a los artículos 4 y 93 de la Constitución no satisface el requisito de certeza

porque, prima facie, la norma no señala que los acuerdos formen parte del bloque de constitucionalidad en estricto sentido. Comenzaron por cuestionar que para el accionante “la expresión ‘son vinculantes para las partes’ significa que cualquier contenido de los acuerdos de paz (acuerdos parciales y protocolos) forma parte del DIH, y, por lo tanto son incorporados de forma automática al bloque de constitucionalidad en sentido estricto” pasando por alto que “no todas las disposiciones contenidas en los acuerdos parciales suscritos en el marco de los procesos de paz necesariamente tienen contenidos de DIH. La naturaleza del contenido de los acuerdos dependerá de la agenda y la dinámica de la negociación”[12].

8. Señalaron que en casos muy específicos “los acuerdos parciales se entenderán parte del DIH consuetudinario cuando tengan como fin proteger a la población civil de los enfrentamientos armados, así como a quienes no participan directamente de las hostilidades”[13], y en lo que respecta a los acuerdos con contenido humanitario, la norma reafirma su pertenencia al DIH consuetudinario. Esto no implica que los acuerdos formen parte del bloque de constitucionalidad automáticamente, pues “[c]omo la misma Corte ha resaltado, el DIH está compuesto de diferentes instrumentos normativos y consuetudinarios, y no todos forman parte del bloque. En estricto sentido, dicho estatus solo está reservado a los Convenios de Ginebra y sus protocolos facultativos reconocidos formalmente por el Estado colombiano e incorporados al ordenamiento jurídico por medio de los procedimientos establecidos por la Constitución Política”[14]. De lo anterior, concluyeron que el cargo carece de certeza.

9. Por otra parte, indicaron que el argumento tampoco es específico “porque no explica cómo las disposiciones contenidas en los acuerdos, encaminadas a la protección de civiles ajenos al conflicto, per se adolecen de incompatibilidad con los artículos 4 y 93 de la Constitución Política”[15]. Seguidamente, señalaron que no se cumple con el requisito de pertinencia porque el demandante no plantea un juicio de contradicción entre la disposición y los parámetros de constitucionalidad propuestos “en el entendido de que los acuerdos que prevén la obligación de no atacar a la población civil, o a aquellos que no hagan parte

de las hostilidades, son vinculantes por razones constitucionales, dado que son una manifestación de cumplimiento del DIH como fuente de derecho en nuestro ordenamiento jurídico”. Agregaron que, “no se explica cómo una disposición legal que establece el cumplimiento de la Constitución Política y el bloque de constitucionalidad, en la medida en que supone una manifestación del cumplimiento del DIH, puede resultar violatoria de los artículos 4 y 93 superiores”[16]. Por último, sin ofrecer argumentos adicionales, concluyeron que el cargo resultaba insuficiente para despertar una duda razonable sobre la norma demandada.

10. Respecto del cargo por violación del artículo 113 constitucional, las autoridades cuestionaron la falta de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Comenzaron por afirmar la falta de certeza, derivada de que “del contenido normativo demandado no se sigue que se habilite a los negociadores de paz para ejercer funciones legislativas”[17]. En cambio, señalan que el demandante omitió “una lectura sistemática e integradora de la norma, porque ignora el inciso segundo del párrafo 7 de la misma disposición demandada”[18] así como el artículo 2 de la Ley 2272 de 2022[19]. En esa línea, las autoridades señalaron que el cargo propuesto por el actor correspondía a una interpretación subjetiva y “asistemática”, puesto que “la consecuencia de la norma es prima facie contraria a la que propone el accionante, ya que busca vincular el cumplimiento del DIH a actores armados que hacen parte de estos procesos de paz y que pueden suscribir acuerdos con el gobierno sobre estas materias. En esa medida, antes que dar un poder excesivo a los negociadores, es una forma de materializar el cumplimiento del DIH, principalmente por parte de los grupos armados con los que se está en un proceso de paz”[20].

11. Además, expusieron, carece de especificidad, “en tanto [el cargo] se funda en la genérica acusación de que la norma demandada ‘otorga a los negociadores en la mesa de diálogo un poder excesivo. En estos términos, su argumento parte de una censura vaga e indeterminada que no se relaciona concreta y directamente con el texto normativo impugnado’[21]. De cara al requisito de pertinencia, expusieron que el reproche formulado se basa en que “al proteger a la población civil y a aquellos que no participan directamente

en las hostilidades (a través de disposiciones de carácter humanitario), se le estaría otorgando un 'poder excesivo' a los miembros de las mesas de diálogos" [22] lo que, a su juicio, no se desprende del sentido de la norma. Sobre este punto, concluyen que el cargo es impertinente "porque no se sustenta en la presunta inconstitucionalidad de la norma, sino a partir de una supuesta inconveniencia o 'ilegalidad' del párrafo 6 demandado" [23]. Por último, concluyeron que el cargo por la violación al artículo 113 de la Constitución también resulta insuficiente, aunque no ofrecieron argumentos adicionales que justifiquen esta última conclusión.

12. Para fundamentar la pretensión subsidiaria de declarar la exequibilidad de la norma demandada, las autoridades desarrollaron dos grandes apartados. (i) El primero, titulado "concepto y alcance de los acuerdos especiales y acuerdos humanitarios en el marco de procesos de paz en Estados de conflicto interno", en el que a su vez, desarrollaron el concepto de los acuerdos especiales de los que trata el artículo 3 común y señalaron que estos "pueden consistir en redacciones sencillas sobre elementos aplicables al conflicto, de acuerdo con su propio contexto, o listas extensas de disposiciones y consideraciones del derecho internacional humanitario (DIH) aplicables". En esta línea, y conforme a los principios de bilateralidad, buena fe y pacta sunt servanda, afirmaron que "cualquier acuerdo que busque ampliar las protecciones establecidas en el DIH en relación con el conflicto armado interno correspondiente, será un acuerdo especial vinculante para las partes", pero en todo caso, no constituyen tratados que se incorporen al bloque de constitucionalidad en sentido estricto. Por otra parte, reafirmaron que la disposición acusada reitera la obligatoriedad del DIH para las fuerzas armadas estatales y los grupos armados que se encuentran en el marco de procesos de paz, sin que los acuerdos se incorporen de manera automática al bloque de constitucionalidad y agregaron que la norma demandada, tiene "por efecto incorporar, de forma directa, los contenidos humanitarios del DIH en la legislación nacional concerniente a los procesos de paz. Además el texto normativo establece la vinculatoriedad de los acuerdos para las partes negociantes. Esto significa que resultaría contrario a los artículos 4 y 93 de la Constitución comprender que aquellos acuerdos en el marco de procesos de paz que impliquen el respeto de los principios humanitarios del DIH (...) no son de carácter vinculante o que su obligatoriedad no está ya consagrada en el ordenamiento jurídico superior" [24].

13. (ii) En un segundo apartado titulado “el carácter vinculante de los Acuerdos Especiales” las autoridades diferenciaron el hecho de que los acuerdos parciales son vinculantes para las partes que lo suscriben y el hecho de que se incorporen inmediatamente al bloque de constitucionalidad en sentido estricto, y seguidamente afirmaron que este segundo escenario no se deriva del texto de la norma. A lo largo de la intervención, y específicamente en este apartado, las autoridades se refieren a los “acuerdos especiales” y a los “acuerdos parciales” indistintamente.

14. Con fundamento en lo anterior, las autoridades concluyeron que la norma demandada (i) no señala que los acuerdos de carácter humanitario destinados a proteger a la población civil en el marco de los procesos de paz formen parte del bloque de constitucionalidad; (ii) no habilita una incorporación automática de acuerdos humanitarios al bloque de constitucionalidad; (iii) no trasgrede el principio de separación de poderes; y (iv) los acuerdos humanitarios no tienen estatus o efectos jurídicos por sí mismos.

2. Entidades públicas, organizaciones privadas y expertos invitados[25]

15. La defensora delegada para asuntos constitucionales y legales de la Defensoría del Pueblo solicitó a la Corte declarar la exequibilidad simple del inciso segundo del párrafo 6 (parcial) del artículo 8 de la Ley 418 de 1997 adicionado por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022. Precisó que la norma demandada debe ser leída de forma sistemática con los párrafos 7 y 8 [del artículo 8] de la Ley 418 de [1997], a partir de la cual es posible concluir que la norma “establece que (i) el presidente de la República es el único facultado para suscribir acuerdos, (ii) que los acuerdos con carácter humanitario que tengan como propósito proteger a la población civil de los enfrentamientos armados, así como a quienes no participan directamente de las hostilidades, hacen parte del derecho internacional

humanitario (DIH), conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución política, serán vinculantes para las partes, y (iii) en todo caso los acuerdos serán vinculantes siempre y cuando se ajusten a la Constitución o la ley”[26].

16. Así delimitado el alcance de la norma y, para dar respuesta al cargo por la vulneración de los artículos 4 y 93 de la Constitución, la Defensoría señala que “la disposición acusada precisamente lo que hace es –a partir de los artículos 93 y 94 constitucionales que permitieron el ingreso de las normas del DIH a nuestro ordenamiento jurídico interno– reconocer la existencia de unos acuerdos especiales como una categoría del DIH”[27]. Agregó que, de acuerdo con lo dicho por el CICR, los acuerdos especiales de que trata el artículo 3 común no pueden apartarse de las normas del DIH ni prevalecen sobre el derecho nacional, por lo que concluye que “la norma demandada no vulnera el artículo 4 de la Constitución Política, pues la naturaleza de dichos acuerdos especiales no implica su prevalencia en el orden interno y en ese sentido no desconoce el mandato soberano conforme al cual ‘la Constitución es norma de normas’”[28]. Además, señaló que la disposición “tampoco desconoce el artículo 93 constitucional, pues (...) la naturaleza jurídica de estos acuerdos especiales no es la de un tratado en estricto sentido. De esta forma, su ámbito de aplicación no corresponde con el artículo 93 superior”[29].

17. Reconocieron que no existe claridad normativa respecto del estatus jurídico de los acuerdos especiales, aunque pueden ser asimilados a un “acuerdo de procedimiento simplificado” cuya validez en el ordenamiento jurídico interno depende de que se enmarque en un tratado previo, siendo este, los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales.

18. De cara a la alegada vulneración del artículo 113 de la Constitución, expuso que la suscripción de acuerdos especiales por parte del presidente, que tengan por propósito proteger a la población civil y a quienes no participan directamente de las hostilidades, responde al ejercicio de una de sus facultades constitucionales. Además, exponen que del

artículo 188 constitucional se desprende que el presidente sólo puede realizar aquello para lo que está facultado. Este artículo, en conjunto con el 8 de la Ley 418 de 1997 conducen, a juicio de la Defensoría, a concluir que “el hecho de que el presidente de la República esté facultado para firmar los mencionados acuerdos especiales, no implica la atribución de una facultad que desconozca los otros poderes públicos ni excluye que las otras ramas del poder también deban desarrollar lo que les corresponda dentro de su competencia”[30].

19. La Universidad Santiago de Cali expuso inicialmente, la “posición constitucional y alcance de la figura de los Acuerdos Especiales en la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional” en la que citó apartados de las sentencias C-225 de 1995, C-577 de 2014 y C-630 de 2017, a partir de las cuales señaló que “un acuerdo de paz ya sea total o parcial, en el que se establezca el cese de hostilidades u otra condición similar, puede ser considerado un acuerdo especial siempre y cuando contengan cláusulas que creen otras obligaciones derivadas de los Convenios de Ginebra y sus otros protocolos adicionales”[31].

20. A su vez, cuestionó la certeza del cargo por violación de los artículos 4 y 93 de la Constitución, tras considerar que se basó principalmente en la exposición de motivos y no en un enunciado normativo[32]. Agregó que, del análisis literal de la disposición, “se desprende que en ninguna parte se hace referencia a la incorporación automática de los acuerdos especiales al bloque de constitucionalidad” [33].

21. Posteriormente, se pronunció sobre el cargo por violación al principio de separación de poderes frente al que afirmó que “las disposiciones de contenido del DIH como por ejemplo los actos para protección de la población civil derivan su fuerza vinculante directamente de los tratados y convenios internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario suscritos por Colombia (...) por tanto no es correcto atribuirle dicho poder a los negociadores, puesto que de ellos no deriva la fuerza vinculante de dichas prerrogativas”[34]. En cambio, afirmaron, que “el contenido material de las

disposiciones normativas que no sean propias del DIH y que esté plasmado en los tratados debidamente incorporados, deberá [sic] ser desarrollado por las vías legales dadas por nuestra Constitución y el hecho de que estas se encuentren en un acuerdo no genera carácter vinculante per se para las partes” [35].

22. Como pretensión subsidiaria, solicitó a la Corte se declare la exequibilidad condicionada de la norma demandada sin proponer el sentido del condicionamiento. Adicionalmente, solicitó a la Corte pronunciarse de fondo sobre el alcance de la expresión “serán vinculantes para las partes” contenida en la disposición demandada.

23. La Universidad Libre solicitó la exequibilidad del parágrafo 6 demandado tras considerar que la norma en realidad tiene un alcance distinto al formulado por el demandante. Señaló que los acuerdos especiales en materia humanitaria tienen una fuerza vinculante propia del DIH, por lo que, si bien pertenecen al ius cogens no por ello hacen parte del bloque de constitucionalidad pues, “el hecho de que sean normas propias del DIH no los hace normas propias del bloque de constitucionalidad”.

24. Por otra parte, expuso el rol que la jurisprudencia constitucional le ha dado al Congreso de la República en materia de paz y destacó que el encargado del restablecimiento del orden público es el presidente de la República, y el Congreso tiene competencias constitucionales con vocación de permanencia para determinar las políticas en materia de paz.

25. La Academia Colombiana de Jurisprudencia intervino para solicitar, como pretensión principal, la inconstitucionalidad de la norma demandada, y subsidiariamente, la exequibilidad condicionada de la disposición “en el sentido de que los acuerdos a los que se refiere la norma no son tratados internacionales y, por tanto, no hacen parte del bloque de constitucionalidad”[36]. Explicó que los acuerdos especiales no son tratados y por tanto no prevalecen sobre el derecho nacional. A su juicio, la referencia que hace la norma

demandada a los artículos 93 y 94 de la Constitución, permitiría entender como una de las posibles interpretaciones que los acuerdos especiales hacen parte del bloque de constitucionalidad porque deben ser asimilados a tratados internacionales; pese a que de conformidad con el artículo 93 constitucional no se desprende que tal estatus jurídico pueda atribuirse a los acuerdos especiales.

26. De lo anterior derivó que la discusión debe delimitarse de forma exclusiva a la expresión “hacen parte del DIH, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política”, pues es de esta referencia de donde se deriva la contradicción entre la norma y los artículos 4 y 93 de la Constitución. Una vez excluida del ordenamiento jurídico –o condicionada su interpretación– la expresión así delimitada, no habría una vulneración del artículo 113 superior, pues, por sustracción de materia, los acuerdos ya no podrían interpretarse como tratados y no se alteraría el equilibrio de poderes.

27. El Instituto Colombiano de Derecho Procesal –ICDP– expuso el alcance del concepto de “acuerdos especiales” en el marco de los conflictos armados no internacionales –CANI– y los procesos de paz a la luz del artículo 3 común. Explicó que no es clara la naturaleza jurídica de los acuerdos especiales, sin embargo, concluyó que “los acuerdos especiales son acuerdos celebrados en el marco del derecho internacional y aunque como tal, no son tratados internacionales en sentido estricto ‘así constituya o no tratados en virtud del derecho internacional, los acuerdos especiales concluidos entre partes en conflictos armados no internacionales sin duda crean obligaciones en materia de derecho internacional’ de acuerdo con el CICR” [37].

28. Posteriormente, desarrolló un apartado titulado “postura de la Corte Constitucional frente a la naturaleza jurídica de los acuerdos especiales y respecto de su alcance y vinculatoriedad” [38] tras lo cual concluyó que “es dable afirmar que, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional los acuerdos especiales no pueden ser considerados como tratados internacionales y que, por ende, no ingresan al bloque de

constitucionalidad en sentido estricto. Lo anterior significa que: i) no ostentan rango constitucional; ii) no sirven de parámetro de constitucionalidad para analizar la validez de normas infraconstitucionales; y iii) por sustracción de materia, tampoco ingresan al sistema normativo o al sistema de fuentes del derecho” [39]. Aclaró que, lo anterior no quiere decir que dichos acuerdos no creen obligaciones para las partes, pues por esencia, todo acuerdo especial es vinculante para las partes que lo suscriben.

29. En consecuencia, solicitó a la Corte se declare la exequibilidad condicionada de la norma en el entendido de que los acuerdos especiales “no deben ser entendidos como tratados internacionales que se integran al bloque de constitucionalidad, sino como acuerdos de naturaleza eminentemente política vinculantes para las partes que desarrollan y/o amplían en el ámbito interno los contenidos imperativos derivados del DIH en punto de la protección de la población civil, específicamente de los Convenios de Ginebra y sus protocolos facultativos, que sí integran al bloque de constitucional en sentido estricto” [40].

30. El Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga allegó intervención a favor de la inexecutable del apartado demandado. Señaló que la disposición demandada admite una interpretación expansiva que presupone que cualquier acuerdo parcial o protocolo, que incluya disposiciones de carácter humanitario, automáticamente se integra al bloque de constitucionalidad, lo que vulnera el principio de supremacía constitucional y distorsiona el alcance del bloque de constitucionalidad. De otro lado, argumentó que la norma permite que los acuerdos parciales y protocolos suscritos en las mesas de diálogo se integren directamente al ordenamiento jurídico colombiano en la categoría de DIH, en contravía del principio de separación de poderes, pues cualquier propuesta de cambio constitucional proveniente del poder ejecutivo debe tramitarse como proyecto de acto legislativo en el Congreso y someterse al control de constitucionalidad correspondiente, asegurando así que se respeten las competencias de cada órgano del poder público[41].

31. Indicó que, a pesar de que la norma establece que se integrarán al bloque de constitucionalidad únicamente las disposiciones de carácter humanitario contenidas en los acuerdos de paz suscritos en las mesas de diálogo, la realidad es que los acuerdos y protocolos que se han venido suscribiendo, no se limitan exclusivamente a cuestiones humanitarias, lo que significa que, con el pretexto de proteger a la población civil se han integrado disposiciones que modifican aspectos fundamentales del modelo político y económico del país. Resaltó que, uno de los principales problemas de la política de Paz Total radica en que su diseño se orienta hacia el concepto de “tránsito hacia la paz” y no hacia el “final del conflicto”, lo que se traduce en que “no se busca negociar hasta lograr un acuerdo final, donde están claros los compromisos del Estado y de los Grupos Armados al Margen de la Ley, sino en la firma de acuerdos parciales de implementación inmediata acompañados de transformaciones territoriales” [42]. De ahí que, señaló que “de permitirse que los acuerdos parciales se conviertan en vinculantes para el Estado, integrándolos al bloque de constitucionalidad antes de alcanzar un acuerdo final sin el lleno de los requisitos del ordenamiento jurídico vigente, pueden comprometer al Estado con obligaciones hacia esos grupos” y “se corre el riesgo de que el Estado adquiera compromisos que no contribuyan a una paz estable y duradera, que permita garantizar los derechos y libertades de la población” [43].

32. La Universidad Industrial de Santander -IUS-, a través de su Clínica Jurídica, allegó intervención en defensa de la norma. Expusieron que en la Constitución Política de 1991 la paz es un fin que está contenido en las normas internas y los tratados internacionales ratificados por el Estado. Indicaron igualmente que el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y el Protocolo II de 1977, pertenece al bloque de constitucionalidad y busca materializar el principio de trato humanitario.

33. A su juicio, la disposición demandada desarrolla los postulados de los tratados ratificados por Colombia en relación con el DIH, especialmente el artículo 3 común, y delimita su objeto a aquellos acuerdos que tengan por propósito proteger a la población civil de los enfrentamientos armados, así como a quienes no participan directamente de las

hostilidades. No pretende, señalaron, dar rango constitucional a otros asuntos, ratificar acuerdos de paz en sentido amplio, ni crear nuevas competencias legislativas, sino materializar el artículo 3 común.

34. La Universidad del Norte expuso que la norma se centra en las disposiciones de los acuerdos totales o parciales de paz, que tengan como propósito proteger a la población civil de enfrentamientos armados y a quienes no participan directamente de las hostilidades. Agregó que “estas disposiciones hacen parte del DIH conforme a los artículos 93 y 94 de la Constitución [sic], es decir, podrían integrar el bloque de constitucionalidad en stricto sensu y además son vinculantes para las partes”[44]. Explicaron que un acuerdo pasa por el control legislativo en cabeza del congreso y un posterior control judicial, lo que muestra que, si bien un acuerdo especial es vinculante para las partes, su aplicación jurídica está subordinada a la Constitución. En todo caso, aclararon, el contenido de los acuerdos debe ser analizado individualmente. Con base en lo anterior, solicitaron a esta Corte, declare la exequibilidad de la norma demandada.

3.

Intervenciones ciudadanas[45]

35. Isabel Aldana Salazar[46] allegó escrito de intervención ciudadana mediante el cual solicitó la inexequibilidad del inciso segundo del párrafo 6 demandado. Citó la información de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz[47], para concluir que el Gobierno Nacional, amparado en la norma demandada, ha suscrito 28 acuerdos parciales con el Ejército de Liberación Nacional –ELN– y 12 acuerdos parciales y 8 protocolos con el Estado Mayor Central –EMC–, en los cuales, bajo el rótulo “protección a la población civil” o “salvaguarda al derecho internacional humanitario”, se han fijado compromisos económicos, tributarios, políticos, estructurales y beneficios penitenciarios.

36. En concreto, citó los siguientes acuerdos de los que destacó el contenido humanitario allí contenido y que se recoge a continuación:

Acuerdos suscritos entre el gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional (ELN)

Acuerdo 5

“El actual gobierno de Colombia ratifica que la política de paz de Estado, tanto por mandato constitucional y legal, como por obligación moral; en consecuencia, no puede estar sujeta a supresiones o suspensiones que haga gobierno ulterior. Los acuerdos firmados en la Mesa de Diálogos, comprometen a los poderes públicos, a todas las instituciones y a los funcionarios del Estado (...).

Las Partes, en el entendido del Pacta sunt Servanda o regla general, de que los pactos son para cumplirlos, reconocen que, por ser materia de derechos humanos, del derecho a la paz y del derecho humanitario, la palabra empeñada y lo acordado debe ser, sin duda alguna, objeto de absoluto acatamiento (...).

El objetivo esencial de este proceso es llegar a acuerdos que aseguren el fin del conflicto armado desarrollando transformaciones necesarias para construir la paz verdadera y definitiva. Ninguna de las partes utilizará los recursos, medios o espacios del proceso para su fortalecimiento militar.”

Acuerdo 6: Acuerdo de México

“La Mesa de Diálogos y esta nueva agenda, son instrumentos que dan continuidad al proceso iniciado en 2012, que se desarrolla ahora frente a una crisis estructural más

profunda, en la que verificamos la incidencia de las mallas del narcotráfico, la corrupción política, la persistencia en un modelo económico que requiere cambios, agravado por otros factores que corresponden a la crisis global que ponen en riesgo la vida en el planeta.

La superación del histórico conflicto interno, centro de nuestros diálogos de paz, pasa por realizar transformaciones políticas, sociales, económicas, ambientales y culturales. Esta finalidad requiere construir un pacto nacional que tenga la fuerza de concitar las voluntades de todos los sectores de nuestra sociedad.

El acumulado de crisis e insatisfacción llevó a una etapa de intensa movilización social y política que aglutinó con esperanza la diversidad de sectores hasta forjar un mandato de cambio, acogido por el Gobierno y por el ELN. Desde esta perspectiva, como núcleo de una visión conjunta de lo que debe ser la paz, las Partes de este proceso identificamos la necesidad de un gran Acuerdo Nacional mediante la alianza de fuerzas, movimientos y organizaciones políticas, económicas, sociales, medios de comunicación, y distintos grupos y expresiones populares que deben empujar los cambios que requiere la sociedad colombiana (...).

La solución política al conflicto se fundamenta en los compromisos de la totalidad de los poderes públicos, las instituciones y los funcionarios a trabajar por una política de paz de Estado, que no sea alterada por ningún gobierno posterior, que reconozca los principios de responsabilidad internacional del Estado, y respete lo acordado ante la comunidad internacional, honrando la palabra empeñada y asumiendo que los acuerdos firmados son para cumplirlos. Además de comprometerse a proteger el papel de los países Garantes para que por su apoyo a este proceso no sufran afectación, daño o agresión alguna. Compromisos que también adquiere el ELN (...).

5.1.8 El Estado colombiano suspenderá durante los diálogos toda medida de persecución

penal a los miembros delegados del ELN, y en caso de ruptura, hasta que culmine su retomo.

5.2.3 Los acuerdos parciales son de implementación inmediata y deben ser articulados de manera armónica con un acuerdo general (...).

Acuerdo 15:

“REAFIRMACIÓN DEL HORIZONTE DEL PROCESO DE PAZ ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL EJÉRCITO DE LIBERACIÓN NACIONAL EN EL MARCO DE LA AGENDA DE MÉXICO:

El Gobierno de la República de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional -ELN, hemos acordado avanzar al máximo durante el presente Gobierno y en un término razonable en los objetivos y puntos de la Agenda de Diálogos para la Paz ‘Acuerdo de México’, que tienen como propósito superar [SIC], conflicto armado realizando transformaciones democratizadoras.”

Acuerdo 28:

“La sociedad en el proceso de construcción de la paz, como fuente de las propuestas, así como el Estado y el ELN, adquieren el compromiso de impulsar las transformaciones (...).

3.1. Régimen Político: Comprende dialogar sobre la transformación de aquellas doctrinas, prácticas, estructuras e instituciones de la organización política del Estado, que vulneran los derechos y el bienestar de la sociedad colombiana, fundamentos de la democracia y busca fortalecer aquellas que los estimulan y garantizan.

Igualmente, desarrollar la democracia en todas sus formas, incluyendo aquellas de la

organización política de la sociedad y del Estado para garantizar la justicia, dignidad y bienestar de los colombianos y colombianas como elemento fundamental en las transformaciones para la paz.”

Acuerdos parciales suscritos con el Estado Mayor Central

Acuerdo III

La Mesa de Diálogos de Paz presenta los siguientes temas marco para tener en cuenta y facilitar un proceso amplio de discusión con la sociedad: Tierras, territorio, ambiente, seguridad, educación, despojo, desarrollo sostenible, poder local, modelos de gobernanza, víctimas del conflicto social y armado, economías hoy consideradas ilícitas, territorialidades étnicas y campesinas, garantías para las partes durante y después del acuerdo, entre otros”.

Acuerdo IV

“LINEAMIENTOS DEL ACUERDO ESPECIAL PARA LA TRANSFORMACIÓN DE TERRITORIOS Y SUPERACIÓN DE LA DEPENDENCIA DE ECONOMÍAS CONSIDERADAS ILÍCITAS:

(...)

Dentro de la metodología prevista por las partes se encuentran Acuerdos de Aplicación Inmediata sobre los temas que acuerde la Mesa de Diálogos de Paz. Teniendo en cuenta los avances temáticos y de concertación de alternativas para las transformaciones territoriales, que ha liderado la Oficina del Alto Comisionado para la Paz del Gobierno Nacional con las comunidades del Cañón del Micay, y con el acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación. Reconociendo que para el Gobierno Nacional es fundamental atender territorios que están siendo afectados por la monodependencia de economías hoy consideradas ilícitas, con el propósito de hacer transformaciones en la perspectiva de construcción de paz, con justicia social y ambiental, y que ello solo es posible con amplia participación comunitaria.”

37. Señaló que la norma demandada es contraria al artículo 93 constitucional porque eleva a rango de DIH los acuerdos parciales o totales y los protocolos que (i) tengan como propósito proteger a la población civil de enfrentamientos armados; (ii) a quienes no participan directamente en hostilidades; y (iii) que hagan referencia al DIH. Concluyó que “los acuerdos totales, parciales y protocolos deben dar cumplimiento a las normas establecidas en el DIH, en tanto estas han sido ratificadas en los términos del artículo 93 de la Constitución, por lo anterior, resulta inconstitucional elevar a rango de DIH los acuerdos totales, parciales y protocolos”[48].

38. Seguidamente, desarrolló un apartado titulado “los acuerdos totales, parciales y protocolos solamente pueden hacer parte del DIH en virtud de los ‘acuerdos especiales’ contenidos en el artículo 3º común de Ginebra”. Allí, destacó que la norma demandada no establece que los acuerdos parciales, totales o protocolos puedan constituir “acuerdos especiales” en el marco del artículo 3 común de Ginebra, “no obstante, si en gracia de discusión se pretendiera que los acuerdos parciales totales o protocolos ‘hicieran parte del DIH’ esto solo tendría justificación bajo el marco de los referidos ‘acuerdos especiales’ contenidos en el artículo 3 Común de Ginebra” [49]. Agregó que, la norma demandada es inconstitucional “pues establece que cualquier disposición que ‘haga referencia al DIH’, que pretenda ‘proteger a la población civil de enfrentamientos armados’ o ‘proteger a quienes no participan directamente de hostilidades’ hacen parte del DIH”. A su juicio, esto desconoce lo dicho en la C-225 de 1995, cuando la Corte precisó que los acuerdos especiales del artículo 3 común no son tratados internacionales en sentido estricto.

39. Finalmente, explicó que “la norma demanda vulnera la naturaleza política de los acuerdos totales o parciales, los cuales se integran al ordenamiento en el marco de la separación de poderes” y resulta inconstitucional “en tanto pretende otorgar fuerza vinculante de DIH a cualquier acuerdo parcial, protocolo o acuerdo total, sin tener en consideración que no tiene estatus normativo en sí mismo y que requiere de desarrollos normativos por las ramas legislativa y ejecutiva para su cumplimiento”. A su juicio, cualquier

disposición que pretenda dejar sin efectos la función de la rama legislativa como órgano encargado de hacer las leyes, vulnera el principio de separación de poderes[50].

IV.

CONCEPTO

DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

40. El 24 de septiembre de 2024, la Procuradora General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad de la disposición demandada por considerar que desconoce la distribución de competencias de la producción normativa que fija la Constitución Política al otorgarle la categoría de “normas constitucionales” a los acuerdos y protocolos de paz por medio de una ley ordinaria.

41. La procuradora consideró que, de conformidad con los artículos 4 y 379 de la Carta, la autoridad competente para modificar la Constitución es el propio constituyente, pues estas normas son las disposiciones de mayor jerarquía en el ordenamiento jurídico, no pueden ser reformadas por normas de menor grado, y tienen una legitimación diferencial asociada a su riguroso trámite democrático de expedición. Precisó que, por remisión, son normas constitucionales por su origen (i) el preámbulo y el articulado de la Carta Política, y (ii) los preceptos contenidos en actos reformativos del texto superior; y por remisión, “los cuerpos dispositivos a los que el constituyente les otorga dicha categoría expresamente en la Carta Política”, Agregó que este último grupo conforma el bloque de constitucionalidad en sentido estricto de conformidad con la jurisprudencia constitucional; no obstante, el reconocimiento de la categoría de “normas constitucionales” le corresponde exclusivamente al constituyente y no al Congreso de la República.

42. A su juicio, la demanda está llamada a prosperar porque “mediante la disposición cuestionada el Congreso de la República les reconoció la categoría de ‘normas constitucionales’ a los acuerdos y protocolos expedidos en los procesos de paz a través de una ley ordinaria, desconociendo que dicha calificación únicamente puede ser otorgada mediante una reforma a la Carta Política, ya sea por acto legislativo o por referendo”[51]. Preciso que la norma equipara “las disposiciones de carácter humanitario contenidas en los acuerdos de paz” y en los “protocolos de los diálogos” a las normas superiores que integran el bloque de constitucionalidad.

43. Recordó que, frente al Acuerdo Final de Paz de 2016, la Corte advirtió que era necesaria la activación de los mecanismos de producción normativa fijados en la Constitución, lo que derivó en la expedición del Acto Legislativo 02 de 2017. En concreto, y con fundamento en la Sentencia C-630 de 2017, recordó que la exigencia de la incorporación de los acuerdos al derecho positivo, se fundamenta en “la sujeción (i) al principio democrático y al ordenamiento jurídico; (ii) al principio de supremacía constitucional, en el sentido de que el parámetro supremo de referencia para todas las autoridades y los particulares es la Constitución; y (iii) a la regla de separación de poderes, pues los órganos del Estado deberán gozar de autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio del deber de colaboración armónica para el cumplimiento de los fines constitucionales”[52].

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

44. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, por cuanto la norma demandada hace parte de una ley.

En efecto, se trata del inciso segundo del párrafo 6 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997[53] adicionado por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022[54].

2. Cuestiones previas: Vigencia de la disposición demandada y análisis de aptitud de la demanda

2.1. Análisis de vigencia de la norma.

45. En reiterada jurisprudencia la Corte ha señalado que la competencia para ejercer el control de constitucionalidad que le atribuye la Constitución está atada al cumplimiento de dos presupuestos básicos e insustituibles (i) que las normas demandadas estén vigentes o que, si no lo están, se encuentren produciendo efectos jurídicos –o tengan vocación de producirlos–[55]; y (ii) que la demanda ciudadana reúna los requisitos señalados en el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991.

46. En el caso bajo estudio la Corte advierte que el Capítulo V de la Ley 2272 de 2022 se refiere a la prórroga, vigencia y derogatorias. En concreto, el artículo 19 dispone la prórroga por el término de cuatro años de la vigencia de varios artículos, entre los que se encuentra el 5, disposición demandada en esta oportunidad. Señala en el inciso segundo del artículo 19 precitado, que los artículos prorrogados “tendrán una vigencia de cuatro (4) años a partir de su promulgación, y derogan las disposiciones que les son contrarias (...)”. Por esta razón, la Corte considera necesario verificar si en el presente asunto, es competente para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la disposición acusada.

47. La demanda cuestiona el inciso segundo del párrafo 6 del artículo 5 de la Ley 2272 de 2022 -que modificó el artículo 8 de la Ley 418 de 1997 para adicionar el párrafo

6 en su integridad-. En ejercicio de sus facultades, el legislador fijó en cuatro años la vigencia del artículo 5, entre otros[56], a partir de su promulgación. En el ordenamiento jurídico colombiano la promulgación de la ley equivale a su publicación, la cual se realiza mediante su inscripción en el Diario Oficial[57]. En el presente caso, la publicación de la Ley 2272 de 2022 se efectuó en el Diario Oficial No. 52.208 del 4 de noviembre de 2022, fecha que corresponde a la de su promulgación. En consecuencia, la vigencia del artículo 5 demandado, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 19 de la propia Ley 2272, se contabiliza a partir del 4 de noviembre de 2022 y va hasta el 4 de noviembre de 2026. Así las cosas, por encontrarse vigente al momento de adelantar el presente análisis de constitucionalidad, la Corte es competente para decidir de fondo la demanda.

2.2. Análisis de aptitud de la demanda

48. Requisitos formales y materiales de las demandas de inconstitucionalidad. Como ya se dijo, la Corte Constitucional ha señalado, en reiterada jurisprudencia, que la competencia para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad está supeditada al cumplimiento de dos presupuestos básicos e insustituibles: (i) que las normas sometidas a control estén vigentes o que, si no lo están, se encuentren produciendo efectos o tengan vocación de producirlos; y (ii) que la demanda ciudadana reúna los requisitos señalados en el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991.

49. Con fundamento en la precitada disposición, las demandas de inconstitucionalidad deben presentarse por escrito y contener (i) el señalamiento de las normas acusadas de inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o aportando un ejemplar de la publicación oficial[58]; (ii) la indicación de las normas constitucionales que se consideran infringidas; (iii) las razones por las cuales dichas normas constitucionales se consideran infringidas (concepto de la violación); (iv) cuando fuere el caso, los vicios de procedimiento en la formación o expedición de la ley o del decreto con fuerza de ley objeto de la demanda, y (v) la razón por la cual la Corte es competente para

conocer la demanda.

50. Como dijo la Corte en la Sentencia C-1052 de 2001, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada, debe referir con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto. Estos son los tres elementos, desarrollados en el texto del aludido artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y por la Corte en sus pronunciamientos, que hacen posible el pronunciamiento de fondo por parte de este Tribunal.

51. A partir de lo señalado en dicha oportunidad, la Corte ha precisado el contenido de las exigencias materiales^[59] que deben cumplir estas demandas. Así, hay claridad cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las razones de inconstitucionalidad en las cuales se fundamenta; hay certeza cuando la demanda se dirige contra un contenido real de la disposición demandada y no contra interpretaciones subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados; hay especificidad cuando se expresan en forma precisa las razones concretas de vulneración de la Constitución; hay pertinencia cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no legal, doctrinal, o de mera conveniencia; y hay suficiencia cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando la demanda genera una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada.

52. En el caso concreto, en su intervención conjunta, la Presidencia de la República y los ministerios de Defensa Nacional, Interior y, de Justicia y del Derecho, así como la Universidad Santiago de Cali, consideraron que los cargos formulados por el demandante son ineptos para suscitar un pronunciamiento de fondo. En concreto, cuestionaron que el primer cargo carecía de certeza porque, al menos en principio, la norma no señala que los acuerdos específicos formen parte del bloque de constitucionalidad automáticamente, y además, en lugar de que esto resulte contrario a los artículos 4 y 93 de la Constitución, los

desarrollan. Lo anterior, confirma para los intervinientes la falta de especificidad y pertinencia y en consecuencia de suficiencia. También cuestionaron que el cargo por vulneración del artículo 113 constitucional fuera cierto, pues el texto no habilita a los negociadores para ejercer funciones legislativas, por lo que el demandante debió adelantar una lectura sistemática con el inciso segundo del párrafo 7 de artículo 8 de la Ley 418 de 1997.

53. Para la Corte el cargo formulado por vulneración de los artículos 4 y 93 de la Constitución Política es apto. De un lado, la Sala no comparte el argumento expuesto por las autoridades según el cual el cargo carece de certeza pues no es la totalidad de los acuerdos de paz, sean estos parciales o totales, la que está llamada a integrar el DIH sino aquellas disposiciones que tengan un contenido humanitario cuando tengan como fin proteger a la población civil de los enfrentamientos armados, así como a quienes no participan directamente de las hostilidades. Como se expondrá con más detalle posteriormente, el cuestionamiento sobre la aptitud del cargo propuesto por los intervinientes parte de una interpretación que (i) desconoce el efecto útil de las normas, pues como se expondrá más adelante, sugerir que la norma se limita a ratificar que un contenido humanitario hace parte del DIH, cuando así ocurre con independencia de la existencia de la norma, supondría afirmar que la norma no tiene un efecto práctico real. (ii) Contraría la interpretación teleológica de la norma, pues el legislador, en su exposición de motivos, fue claro en señalar que el párrafo 6 adicionado busca establecer en el ordenamiento jurídico que “el Estado colombiano pued[a] suscribir acuerdos especiales, en términos de lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 3º común y el artículo 6º del III Convenio de Ginebra, los que, por tanto, son exigibles conforme a las reglas del derecho internacional”[60] y que “en virtud del principio de buena fe, deben ser acatados por las partes en la mesa, e integran el bloque de constitucionalidad si sus disposiciones son de carácter humanitario” [61]. Y (iii) parte de la premisa de que los acuerdos de paz, o más específicamente, los contenidos humanitarios allí incluidos, ingresan al corpus iuris del DIH cuando en realidad, lo materializan.

54. Conviene aclarar, en primer lugar, que, tanto en la demanda como en el escrito de

corrección, el demandante reconoce que no todos los consensos incluidos en los acuerdos especiales así como en los protocolos que suscriban las partes en la mesa de diálogo, implican su incorporación a las normas de DIH, sino aquellos que estando allí recogidos (i) tengan contenido humanitario; (ii) tengan como propósito proteger a la población civil; o (iii) tengan como propósito proteger a quienes no participan directamente en las hostilidades, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política. De ahí que el objeto de censura son en efecto, aquellos contenidos de los acuerdos especiales en tanto cumplan alguno de estos requisitos.

55. Ahora bien, el cargo resulta cierto porque el demandante está formulando una interpretación de la norma que se desprende de su texto. Conforme a esta interpretación, el legislador ordinario está determinando que ciertos contenidos de los acuerdos de paz –cuya naturaleza, afirma el demandante, es política–, están llamados a ocupar un estatus supralegal –pues hacen parte del DIH– y que tal carácter deriva de los artículos 93 y 94 superiores, lo cual, según el demandante, sólo es posible en tanto el DIH es parte del bloque de constitucionalidad. Esta interpretación es conforme con lo señalado en la exposición de motivos del proyecto de ley en relación con los párrafos 6 y 7 que dicho proyecto adicionó al artículo 8 de la Ley 418 de 1997. Específicamente respecto del párrafo 6 demandado, se señaló que los acuerdos especiales de paz que contengan medidas de protección en el marco del conflicto armado “hace parte integral del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra y, por tratarse de disposiciones inherentes al DIH, se entienden incorporados de manera automática al bloque de constitucionalidad”[62].

56. Esta corporación ha precisado que una lectura conjunta de los artículos 4 y 93 de la Carta, permite concluir que algunas disposiciones, aunque no se encuentren expresamente consagradas en la Constitución, forman parte del llamado bloque de constitucionalidad y, por tanto, tienen rango constitucional. Así, de acuerdo con el inciso primero del artículo 93 precitado “los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en estados de excepción, prevalecen en el orden interno”, esto es, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte,

hacen parte del bloque de constitucionalidad.

57. Por su parte, la Presidencia de la República y los ministerios de Defensa Nacional, Interior, y Justicia y del Derecho, afirman en su intervención que la norma, prima facie, no señala que los acuerdos formen parte del bloque de constitucionalidad en estricto sentido. La Sala encuentra que, si bien tal consagración no es expresa, se deduce de una interpretación lógica y razonable de la expresión demandada en cuanto establece que dichos acuerdos “hacen parte del DIH, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política”.

58. Además, que la presunta falta de certeza fundada en el argumento de que la norma tiene un alcance menor al referido en la demanda, en cuanto se limita a reafirmar que las disposiciones antes descritas pertenecen al DIH sin que pretendan integrar el bloque de constitucionalidad, en lugar de debilitar la aptitud del cargo, la confirma. En efecto, la demanda va dirigida justamente a cuestionar que la norma dispuso que ciertos contenidos de los acuerdos de paz “hacen parte del DIH”, es decir, que el legislador le otorgó carácter vinculante a contenidos o disposiciones de los acuerdos de paz que no son tratados de derechos humanos cuya limitación se encuentre prohibida en los estados de excepción, ni han sido ratificados por Colombia, en los términos del artículo 93 de la Constitución.

59. Esta es, sin embargo, una cuestión que debe abordarse en el estudio de fondo. Por lo pronto, baste añadir que la lectura propuesta por las autoridades desconoce además el efecto útil que la norma está llamada a cumplir. Así, si en gracia de discusión, como lo afirman las autoridades, la norma solo pretendiera reafirmar la pertenencia de estos contenidos al DIH, la disposición demandada sería inócua, no tendría efecto práctico alguno y, sin embargo, en tal caso, las disposiciones de carácter humanitario contenidas en los acuerdos de paz a que hace referencia la norma, estarían estrictamente circunscritas a las normas de derecho internacional humanitario existentes y no podrían incorporar nuevos contenidos. Sólo esas normas –y no eventuales acuerdos de paz– hacen parte del DIH, cuya

vigencia y ámbito de aplicación material es autónomo y no requiere que el legislador ordinario así lo disponga. Por el contrario, frente a esta interpretación inocua, encuentra la Sala que la interpretación que propone el demandante es cierta, pues en virtud del principio del efecto útil de las normas, debe prevalecer la interpretación jurídica de una disposición normativa que permita consecuencias jurídicas sobre la que no las prevea o, simplemente, prevea consecuencias superfluas o innecesarias.

60. Por otra parte, las autoridades consideran que el cargo carece de especificidad pues, a su juicio, el demandante “no explica cómo las disposiciones contenidas en los acuerdos, encaminadas a la protección de civiles ajenos al conflicto, por sí se adolecen de incompatibilidad con los artículos 4 y 93 de la Constitución Política”[63]. Y en esta misma línea, exponen que el cargo tampoco cumple con el requisito de pertinencia porque “no se explica cómo una disposición legal que establece el cumplimiento de la Constitución Política y el bloque de constitucionalidad, en la medida en que supone una manifestación del cumplimiento del DIH, puede resultar violatoria de los artículos 4 y 93 superiores” [64].

61. La Sala encuentra que tales reproches parten de una interpretación de la demanda que no se desprende de ella, pues el cargo no se dirige contra el contenido humanitario que puedan tener las disposiciones de los acuerdos de paz en sí mismas, ni su compatibilidad con los fines del Estado ni con las normas constitucionales, sino que se dirige contra la forma en la que son incorporadas al ordenamiento jurídico interno y al estatus que adquieren dentro del mismo.

62. En cambio, el cargo sí resulta específico porque muestra una oposición entre la norma demandada, que dispone que cierto contenido normativo hace parte del DIH “conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política”, cuando dichas disposiciones de la Constitución señalan la forma en que los instrumentos internacionales de derechos humanos se aplican en el orden interno. Este es un cargo concreto que expone una oposición objetiva y verificable entre la disposición demandada, y los artículos 4 y 93 de la Constitución. Además, resulta pertinente porque presenta una discusión de naturaleza constitucional, está basado en argumentos abstractos y normativos, y se desprende

lógicamente del contenido normativo de la disposición acusada.

63. El cargo plantea una duda razonable sobre la constitucionalidad de la norma, pues si bien es posible interpretar la disposición demandada en el sentido de aplicar el DIH ya existente y reconocido en nuestro ordenamiento jurídico, también es posible interpretar, como lo hace el actor, que el legislador otorgó naturaleza supralegal a ciertas disposiciones de los acuerdos de paz, sin considerar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución, que además, es norma de normas, tal y como lo dispone el artículo 4 de la propia Carta.

64. El cargo formulado por vulneración del artículo 113 de la Constitución Política es apto. De conformidad con lo expuesto más arriba, la presidencia de la República y los ministerios del Interior, Defensa Nacional, y Justicia y del Derecho, cuestionan la certeza del segundo cargo por considerar que el demandante omitió una interpretación sistemática e integradora de la norma al dejar de considerar el inciso segundo del párrafo 7 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997, como fue modificado por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022, que dispone que “los acuerdos parciales tendrán que cumplir en toda circunstancia los deberes constitucionales del Estado o leyes vigentes y serán vinculantes en tanto se ajusten a estos preceptos”. Sin embargo, esta disposición en nada afecta el alcance del cargo formulado, pues tal disposición hace referencia a la conformidad de los acuerdos parciales con los deberes constitucionales y legales del Estado y a que serán vinculantes en tanto se ajusten a estos preceptos, lo cual podría entenderse referido a su contenido material, pero no condiciona su carácter vinculante a que sean incorporados al ordenamiento jurídico mediante los procedimientos de formación de las leyes previstos en la Constitución.

65. La presidencia de la República y los ministerios de Defensa, del Interior y, de Justicia y del Derecho, cuestionan la falta de certeza del cargo por vulneración del artículo 113 de la Constitución Política, al considerar que el demandante no realizó una lectura sistemática de la norma en la que tuviera en cuenta el inciso segundo del párrafo 7 del

artículo 8 de la Ley 418 de 1997, como fue modificado por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022, que dispone que “los acuerdos parciales tendrán que cumplir en toda circunstancia los deberes constitucionales del Estado o leyes vigentes y serán vinculantes en tanto se ajusten a estos preceptos” (énfasis original), y el artículo 2 de la Ley 2272 de 2022 (parcial) según el cual “la política de paz será una política de Estado, en lo concerniente a los acuerdos de paz firmados y a los que se llegaren a pactar, así como a los procesos de paz en curso y los procesos dirigidos al sometimiento y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto. En tal sentido, cumpliendo con los requisitos constitucionales vinculará a las autoridades de todas las ramas y niveles del poder público, quienes deberán orientar sus actuaciones a su implementación y cumplimiento (...)”. A juicio de las autoridades, el cargo propuesto por el demandante se desprende de una interpretación subjetiva según la cual “el parágrafo 6 habilita a los negociadores en la mesa de diálogos para ejercer funciones propias del presidente de la república”[65].

66. En esta misma línea, la Defensoría del Pueblo, considera que la norma demandada debe interpretarse considerando los párrafos 7 y 8 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997, tal y como fue modificado por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022. El primero de ellos, en su inciso segundo, establece expresamente que “los acuerdos parciales tendrán que cumplir en toda circunstancia los deberes constitucionales del Estado o leyes vigentes y serán vinculantes en tanto se ajusten a estos preceptos”. Por su parte, el parágrafo 8 dispone que “la función de suscripción de acuerdos, tanto humanitarios parciales como finales de cualquier tipo, es exclusiva del presidente de la República como Jefe de Gobierno, y no podrá ser delegada a ningún funcionario de menor jerarquía”. A juicio de la Defensoría, la norma acusada reconoce que es una facultad del presidente de la República firmar acuerdos especiales para proteger a la población civil de los enfrentamientos armados, así como a quienes no participan directamente de las hostilidades, “de este modo, el hecho de que el presidente de la República esté facultado para firmar los mencionados acuerdos especiales, no implica la atribución de una facultad que desconozca los otros poderes públicos ni excluye que las otras ramas del poder también deban desarrollar lo que les corresponda dentro de su competencia”[66]. Además, insiste en que, según el parágrafo 7 precitado, los acuerdos solo son vinculantes si cumplen con los deberes constitucionales o las leyes vigentes.

67. Contrario a lo expuesto en ambas intervenciones, una lectura sistemática de la norma demandada, en conjunto con el inciso segundo del literal b) del artículo 2 del artículo 2, y los párrafos 7 y 8 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997, como fueron modificados por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022, confirma la certeza del cargo formulado por el demandante por vulneración del artículo 113 de la Constitución Política, y no conduce a una interpretación diferente de la disposición demandada por las razones que se exponen a continuación. En primer lugar, porque las intervenciones apuntan a mostrar que la ley –en concreto el artículo 2 y el párrafo 7 del artículo 5– condiciona la vinculatoriedad de los acuerdos de paz a que se ajusten a los deberes constitucionales y legales del Estado y al cumplimiento de los requisitos constitucionales. Sin embargo, no hacen referencia a los protocolos ni señalan expresamente si la vinculatoriedad se sujeta al cumplimiento de los requisitos constitucionales por parte del gobierno al momento de firmar los acuerdos de paz o al adelantar los procesos dirigidos al sometimiento y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, o a que tales acuerdos sean incorporados al ordenamiento jurídico mediante los procedimientos de formación de las leyes previstos en la Constitución[67].

68. En segundo lugar, porque el párrafo 2 del literal b) del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022, al definir la política de “Paz Total”, señala, sin ningún condicionamiento, que se trata de una política de Estado, la que “cumpliendo con los requisitos constitucionales vinculará a las autoridades de todas las ramas y niveles del poder público, quienes deberán orientar sus actuaciones a su implementación y cumplimiento”. Por su parte, el inciso segundo del párrafo 7 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997, se limita a señalar que “los acuerdos parciales tendrán que cumplir en toda circunstancia los deberes constitucionales del Estado o leyes vigentes y serán vinculantes en tanto se ajusten a estos preceptos”. Una lectura sistemática de la norma demandada con estas disposiciones no excluye la interpretación que cuestiona el demandante, ni responde a los cargos formulados, pues más allá de establecer que se trata de una política de Estado y que es vinculante para todas las ramas del poder público en tanto se ajusten a los deberes constitucionales y legales del Estado y cumplan los requisitos constitucionales, no excluye la interpretación según la cual

desconocen los procedimientos constitucionales para la incorporación de las disposiciones humanitarias contenidas en los acuerdos de paz de -que trata el inciso segundo del párrafo 6 demandado-, ni para la incorporación al DIH de las disposiciones humanitarias de los acuerdos de paz de que trata la norma demandada.

69. Así pues, el cargo por desconocimiento del principio de separación de poderes es apto en cuanto la norma, tal y como está formulada, habilita al presidente a suscribir acuerdos de paz que virtualmente tienen la entidad de vincular a las demás ramas del poder público. Es claro que el presidente de la República, en calidad de Jefe de gobierno tiene la facultad para suscribir acuerdos de paz, y es posible que estos acuerdos se incorporen al ordenamiento jurídico sin afectar las competencias de los demás órganos y ramas del poder público por tratarse de asuntos que queden comprendidos en las facultades ordinarias o extraordinarias del presidente. A este tipo de acuerdos se refieren las intervenciones cuando afirman que la norma no afecta la separación de poderes. Sin embargo, lo cierto es que el párrafo 6 del artículo 5 demandado, no hace ninguna distinción en este sentido y, en cambio, faculta al presidente de la República para suscribir acuerdos de paz que, si bien pueden referirse a asuntos propios de su competencia, también podrían comprometer las funciones propias de las otras ramas del poder público, especialmente la rama legislativa, pues es posible que los contenidos de un acuerdo de paz requieran reformas legislativas. En otras palabras, la norma objeto de control no delimita el alcance de los acuerdos a contenidos de competencia del presidente y, por el contrario, admite la lectura que formula el demandante.

70. Los intervinientes gubernamentales también cuestionan el cumplimiento del requisito de especificidad por considerar que el cargo se funda en una acusación genérica, vaga e indeterminada, que no se relaciona de forma directa con la norma, pues de esta no se desprende una habilitación para legislar, en cabeza de los negociadores de paz. La Sala encuentra que esta objeción cuestiona la certeza del cargo, además de la especificidad y, sin embargo, no está llamada a prosperar porque el reproche del demandante se refiere con claridad a que la norma demandada fija implícitamente una ruta normativa para la

incorporación de un contenido al ordenamiento jurídico colombiano –al considerarlo como DIH– la cual omitiría los canales previstos por la Constitución para ello.

71. En efecto, la norma atribuye a ciertas disposiciones contenidas en acuerdos de paz y protocolos, que suscriban las partes en la mesa de diálogos, la pertenencia directa al DIH conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política. Así pues, de una lectura objetiva de la norma demandada se deriva que el legislador fijó una ruta de incorporación de algunos acuerdos que se hagan en el marco de los procesos de paz, en la que no participan las demás ramas del poder público. En esa medida, el reproche del demandante encuentra lugar en una interpretación del texto objetivo de la norma cuestionada.

72. Tampoco le asiste razón a las autoridades intervinientes cuando cuestionan la pertinencia del cargo con el argumento de que la demanda se sustenta en argumentos de conveniencia o que plantea un debate de rango legal, en lugar de uno constitucional. Sin embargo, lo cierto es que el demandante sí plantea una discusión de rango constitucional pues centra su reproche en la distribución de las funciones de las ramas del poder público en el marco de los procesos de paz y en la incorporación al ordenamiento jurídico de los acuerdos a los que lleguen las partes en la mesa de negociación. El demandante reconoce que el ejecutivo tiene la facultad de suscribir acuerdos de paz, cuya naturaleza según explica extensamente, es política. Sin embargo, afirma que de esta facultad no se sigue que dichos acuerdos ingresen al ordenamiento jurídico, pues para ello, debe agotarse la vía constitucional dispuesta para ello, lo que compromete el artículo 113 de la Constitución.

73. De todo lo anterior se sigue que los cargos formulados por el demandante plantean una verdadera tensión entre la norma demandada y la Constitución Política, y no corresponde a una interpretación subjetiva sino a la lectura objetiva de la disposición como se viene de exponer. En consecuencia, la Sala estima cumplidos los requisitos mínimos para habilitar un pronunciamiento de fondo por parte de esta corporación.

3. Problemas jurídicos y metodología de la decisión

74. Acreditada la aptitud de la demanda, corresponde a la Sala responder los siguientes problemas jurídicos en relación con el inciso segundo del párrafo 6 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997 “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”, adicionado por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022[68], a saber: (i) ¿vulnera el principio de supremacía constitucional previsto en los artículos 4 y 93 de la Constitución al establecer que hacen parte del DIH los contenidos humanitarios de los acuerdos de paz, incluidos los parciales, y los protocolos que suscriban las partes en la mesa de diálogos,? Y (ii) ¿vulnera el principio de separación de poderes contenido en el artículo 113 de la Carta Política al prever que dichos contenidos humanitarios ingresan al ordenamiento jurídico de forma directa y automática sin la intervención de otras ramas del poder público?

75. Para dar respuesta a estos problemas, y teniendo en cuenta que parte importante de los reproches de inconstitucionalidad por un lado (demandante e intervinientes que solicitan la inexecuibilidad) y, por el otro, los argumentos para defender la constitucionalidad (intervención del gobierno y otros que solicitan la exequibilidad), parten de comprensiones distintas -incluso opuestas- de la norma demandada, en primer lugar se establecerá el alcance del inciso segundo del párrafo 6 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997 según fue modificado por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022.

76. Establecido el alcance de la disposición demandada, se procederá al análisis sustancial de los cargos, partiendo de una reiteración jurisprudencial sobre la supremacía de la Constitución y la noción del bloque de constitucionalidad (2.2); el Derecho Internacional Humanitario -DIH- y la naturaleza de los acuerdos especiales del artículo 3 común (2.3); la naturaleza jurídica de los acuerdos paz (2.4); el principio de separación de poderes (2.5);

para, finalmente, resolver los problemas jurídicos planteados (2.6).

3.1. Alcance de la norma demandada

77. El demandante señaló como norma demandada el parágrafo 6 (parcial) del artículo 8 de la Ley 418 de 1997, adicionado por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022. Este parágrafo forma parte entonces en la ley “por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia” cuyo objeto, según el artículo 1 es “dotar al Estado colombiano de instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política y/o los tratados internacionales aprobados por Colombia”. La Ley 2272 de 2022, por su parte, tiene por objeto “definir la política de paz como una política de Estado” (artículo 1).

78. El artículo 8 de la Ley 418 de 1997, en concordancia con el artículo 2 de la Ley 2272 de 2022, faculta a los representantes expresamente autorizados por el Gobierno para adelantar “negociaciones con grupos armados organizados al margen de la ley con los que se adelanten diálogos de carácter político, en los que se pacten acuerdos de paz”, por un lado; y por otro, a entablar “acercamientos y conversaciones con grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento”.

79. De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 2272 de 2022, la facultad de firmar acuerdos tiene como finalidad “obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el respeto de los Derechos Humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los

miembros de estas organizaciones o su tránsito a la legalidad y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo”[69].

80. En ese marco, el inciso segundo del párrafo 6 demandado –adicionado por la Ley 2272 de 2022– fue incluido desde la versión original del proyecto de ley n.º 160 de 2022 de la Cámara de Representantes. Al respecto, durante el trámite legislativo se señaló que “los acuerdos especiales de paz que contienen medidas de protección en el marco del conflicto armado, hacen parte integral del artículo común 3 de los convenios de Ginebra y, por tratarse de disposiciones inherentes al DIH, según lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política, se entienden incorporados de manera automática, al bloque de constitucionalidad y son vinculantes para las partes”[70] (énfasis añadido). A continuación, se afirma que además de ser necesario para la implementación del Acuerdo Final de Paz, de conformidad con las recomendaciones elevadas por la Comisión para el Esclarecimiento en su informe final, deben tomarse en el corto plazo medidas humanitarias y, en concreto, el Gobierno nacional debe promover la realización de acuerdos humanitarios.

81. Tal como quedó señalado en la exposición de motivos, el párrafo 6 que se adicionaba pretendía establecer que los acuerdos de paz -parciales o totales- que se celebraran en virtud de la conocida como Ley de Paz Total, y que tuvieran contenidos humanitarios, se consideran acuerdos especiales de los que trata el artículo 3 común. En efecto, según dicha exposición: “Los dos párrafos adicionales buscan: El primero (párrafo 6º), establecer en el ordenamiento jurídico interno que el Estado colombiano puede suscribir acuerdos especiales, en términos de lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo común 3º y el artículo 6º del III Convenio de Ginebra, los que, por tanto, son exigibles conforme a las reglas del derecho internacional”[71]. Además, se señala, que las partes pueden llegar a acuerdos de paz totales o parciales “los que, en virtud del principio de buena fe, deben ser acatados por las partes en la mesa, e integran el bloque de constitucionalidad si sus disposiciones son de carácter humanitario” (subrayado añadido).

82. A la luz de lo anterior, corresponde a la Corte determinar el alcance de la norma demandada, esto es, concretamente, el parágrafo 6 del artículo 5 de la Ley 2272 de 2022. Al respecto, en su intervención conjunta, la Presidencia de la República y los ministerios de Defensa Nacional, Interior, y de Justicia y del Derecho, afirmaron de forma reiterada que la norma demandada no tiene el alcance dado por el demandante puesto que la misma no dispone la incorporación de ningún contenido de los acuerdos de paz al bloque de constitucionalidad y, por el contrario, se limita a establecer el carácter vinculante de los acuerdos -parciales o totales- de paz para las partes. Adicionalmente, a juicio de las autoridades intervinientes, las disposiciones de los acuerdos a que se refiere la norma “simplemente constituyen una materialización de los principios y eficacia del DIH” por lo que la norma, en realidad, reafirma la pertenencia al DIH de disposiciones que ya son parte de este. Este argumento, sirvió a las autoridades para cuestionar no solo la aptitud de la demanda, sino también para solicitar la exequibilidad de la norma demandada. Además de lo expuesto en el análisis de aptitud de la demanda, esta interpretación debe descartarse en el análisis de fondo del cargo, por las siguientes razones.

83. En efecto, el último apartado del inciso segundo del parágrafo 6 demandado, señala que algunos contenidos -de carácter humanitario incorporados a los acuerdos de paz y protocolos hacen parte del DIH, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política y, en consecuencia, serán vinculantes para las partes. Por tanto, frente a las disposiciones humanitarias de los acuerdos de paz, la norma establece en principio dos consecuencias: (i) que hacen parte del DIH y (ii) que son vinculantes para las partes. La pregunta que surge es entonces sí, de acuerdo con la interpretación de las autoridades gubernamentales, la única consecuencia jurídica de la norma es afirmar el principio *pacta sunt servanda* en estos supuestos, pues la pertenencia de los contenidos humanitarios al DIH es anterior a la norma, a pesar de que se señale que ello ocurre “de conformidad con los artículos 93 y 94” superiores.

84. De una interpretación literal de la norma se podría desprender que un contenido determinado de los acuerdos de paz hace parte del DIH pues así lo señala la norma. Es

decir, el sentido natural de la disposición podría, en principio, inducir a entender que el legislador ordinario dispuso el ingreso de un contenido de los acuerdos al DIH. No obstante, una lectura detenida y sistemática con las normas internacionales permite descartar esta interpretación toda vez que la validez jurídica de las normas humanitarias y del DIH no puede ser dispuesta por los legisladores nacionales, ni tampoco está sujeta a la suscripción de acuerdos especiales. Frente a este particular, la Sentencia C-225 de 1995 señaló que “la validez jurídica de las normas humanitarias no depende de la existencia o no de tales acuerdos. Sin embargo, tales acuerdos responden a una pretensión política perfectamente razonable, puesto que la vigencia práctica y efectiva del derecho internacional humanitario depende, en gran medida, de que exista una voluntad y un compromiso reales de las partes por respetarlo. Esto no significa obviamente que la obligación humanitaria esté sujeta a la reciprocidad, ya que ella existe de manera independiente para cada una de las partes”.

85. Por el contrario, su creación y validez responde a las fuentes del derecho internacional público que son las convenciones o tratados internacionales, la costumbre internacional y los principios generales del derecho; y, como fuentes auxiliares, las decisiones judiciales de los tribunales internacionales y la doctrina. Es claro que el legislador colombiano no podría, aún si así lo dispusiera, crear derecho internacional. Es por esto que, como se explicará con mayor detenimiento más adelante, los acuerdos y protocolos que se suscriben en el marco de los acuerdos de paz, no son tratados internacionales en sí mismos, ni forman parte del bloque de constitucionalidad.

86. Ahora bien, si, como afirman las autoridades gubernamentales, se tratara en cambio de una cláusula que reitera la pertenencia de ciertos contenidos al DIH, se trataría de una disposición inocua que debe descartarse, porque en virtud del principio hermenéutico del efecto útil del derecho, debe seleccionarse aquel significado que produzca efectos jurídicos y descartarse los que carecen de trascendencia jurídica.

87. En efecto, el principio hermenéutico del efecto útil del derecho establece que

“siempre debe preferirse aquella interpretación que confiere pleno efecto a las cláusulas de la Carta puesto que no debe suponerse que las disposiciones constitucionales son superfluas o no obedecen a un designio del Constituyente” [72]. Así, esta corporación ha afirmado que mantener en el ordenamiento jurídico una disposición carente de toda eficacia jurídica contradice el efecto útil de las normas, contradice los principios de eficacia del derecho y de seguridad jurídica, y contribuye a generar una grave confusión e incertidumbre en los operadores jurídicos, por lo que si la interpretación de una determinada norma “le resta a esta última todo efecto jurídico, lo que en realidad debería proceder es una declaratoria de inexequibilidad pura y simple” [73].

88. Adicionalmente, la norma señala que dichas disposiciones de contenido humanitario que estén contenidas tanto en los acuerdos de paz -sean estos totales o parciales- como en los protocolos, hacen parte del DIH. Desde una perspectiva muy general, los acuerdos de paz son “pactos orientados a poner fin a un determinado conflicto armado”[74] y serán totales cuando pretendan incluir los compromisos adoptados para dar por terminado un conflicto armado, o serán parciales cuando se limiten a resolver uno o varios aspectos puntuales dentro del conflicto. Pero además de los acuerdos, las partes pueden suscribir protocolos. De acuerdo con la RAE, un protocolo puede definirse como un “acta o un cuaderno de actas relativas a un acuerdo”. Estas pueden contener aspectos básicos de las negociaciones acordadas por las partes en virtud del principio de buena fe y que, por tanto, permiten sentar las bases para continuar con un proceso de paz o llegar a posteriores acuerdos[75].

89. Ahora bien, la norma demandada se inserta en el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022 que concedió facultades al Gobierno nacional para (i) “entablar acercamientos y conversaciones con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto demuestren voluntad para transitar hacia el Estado de Derecho” o y para (ii) “adelantar diálogos, así como negociaciones y lograr acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos a: obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el respeto de

los Derechos Humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones o su tránsito a la legalidad y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo”. Distinguió entonces entre los grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML), con quienes pueden adelantarse diálogos de carácter político en los que se pacten acuerdos de paz, y los grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (EAOCAI), con quienes se pueden adelantar “acercamientos y conversaciones” para lograr su sometimiento a la justicia y su desmantelamiento.

90. La Corte, en la Sentencia C-525 de 2023 explicó que, a diferencia de las conversaciones con las EAOCAI, los procesos adelantados con los GAOML se caracterizan por tratarse de “(i) procesos conducentes al fin de la violencia y la desarticulación del grupo a través de negociaciones; (ii) con grupos que participan en un conflicto armado, esto es, que cumplen los requisitos exigidos por el DIH para considerar que existe un conflicto armado no internacional. En particular, se requiere que el grupo actúe bajo un mando responsable, ejerza control territorial y tenga la capacidad de sostener operaciones militares de cierta intensidad. Y por último, (iii) el legislador autoriza que estos procesos conducentes al fin de la violencia armada sean de diálogo político, con lo cual se requiere que los mismos se adelanten con aquellos grupos armados que, además de participar en un conflicto armado, sean de delincuencia política” [76]. En esa oportunidad la Corte recordó que la Constitución Política contempló instrumentos para poner fin a la violencia política armada del país, como la concesión de amnistías e indultos, reincorporación a través de mecanismos de participación en política y la prohibición de extradición, además, reconoció de manera permanente el delito político[77]. En todo caso, la Corte aclaró que “los procesos de diálogo y conversación para terminar el conflicto armado con grupos que hacen parte de éste se fundamentan en las normas constitucionales que exigen el respeto del DIH, inclusive durante estados de excepción”.

91. En cambio, cuando se trata de grupos que no son de delincuencia política, la norma permite adelantar “acercamientos y conversaciones” como un instrumento de

diálogo o solución pacífica de la violencia. Estas se distinguen de las negociaciones en que su objetivo es el de lograr el sometimiento a la justicia y el desmantelamiento de estas estructuras. Tal como se expuso en la Sentencia C-525 de 2023, desde la Ley 782 de 2002, que prorrogó la Ley 418 de 1997, el legislador “circunscribió los destinatarios de los diálogos específicamente a las partes del conflicto armado, según lo entiende el DIH” y evitó incluir a organizaciones delincuenciales que no fueran parte del conflicto, así que los instrumentos contenidos en esta última ley, como lo ha entendido la Corte:

“son precisamente el tipo de instrumentos contemplados por el DIH como mecanismos para aumentar el conjunto de normas de DIH aplicables a los conflictos no internacionales, para mitigar los efectos del conflicto, y para lograr la paz. En esa medida, resulta claro que el Protocolo II y la Ley 418 de 1997 no persiguen finalidades distintas, sino que, por el contrario, existe una identidad de propósito entre los dos cuerpos normativos” [y] “van dirigidos a facilitar los procesos de diálogo y negociación entre los grupos y el gobierno, a prevenir o mitigar la violencia, y a llegar a acuerdos para garantizar la aplicación del Derecho Internacional Humanitario y el respeto por los Derechos Humanos”[78]

92. Bajo esta misma lógica, debe entenderse que los acuerdos de paz, parciales o totales, y los protocolos suscritos por las partes en la mesa de diálogos, de que trata la norma bajo análisis en la presente providencia, sólo son posibles en el marco de negociaciones con grupos armados organizados al margen de la ley, y en ningún caso de acercamientos y conversaciones con las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, que no son parte del conflicto armado de acuerdo con el DIH y respecto de quienes sólo se pueden adelantar conversaciones para lograr su sometimiento a la justicia o su desmantelamiento, en los términos de la Sentencia C-525 de 2023.

93. Por otra parte y como se determinó anteriormente, los acuerdos y protocolos a los que se refiere el parágrafo 6 demandado, son acuerdos especiales de los regulados en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, y no normas del DIH vigentes y, por tanto, no

se pueden entender incorporados al ordenamiento jurídico en virtud del texto constitucional, por lo que es claro que la disposición demandada pretende la incorporación de contenidos nuevos al DIH.

94. En consecuencia, la interpretación de las autoridades en su intervención conjunta así como la de la UIS, según las cuales la disposición demandada no pretende algo distinto que reconocer que el contenido humanitario de las disposiciones contenidas en los acuerdos de paz hace parte del DIH, debe descartarse.

95. Corresponde entonces determinar, si el alcance de la norma es el propuesto por el demandante, esto es, que se trata de ciertos contenidos de los acuerdos de paz o de los protocolos que, al ser considerados por el legislador como parte del DIH, entran al bloque de constitucionalidad. Al respecto, afirman las autoridades gubernamentales que no toda norma del DIH entra al bloque de constitucionalidad y que, por tanto, la disposición demandada sólo se refiere a lo primero y en ningún caso a lo segundo.

96. No obstante, constata la Corte que de acuerdo con su jurisprudencia reiterada[79], el DIH es parte del bloque de constitucionalidad por virtud de la propia Constitución, que así lo establece en los artículos 93 y 214.2 de la Constitución Política.

97. Adicionalmente, se insiste, la norma demandada se refiere a acuerdos especiales de los que consagra el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra que, como se explica más adelante, no hacen parte de las normas del DIH y por tanto no cabe afirmar que se trata de disposiciones de DIH que sin embargo no entran a formar parte del bloque de constitucionalidad.

98. En conclusión, la única interpretación plausible del inciso segundo del párrafo 6 demandado, de conformidad con una interpretación textual que es coherente con el

principio hermenéutico del efecto útil de las normas y con una interpretación teleológica, consiste en que el legislador ordinario dispuso que, un contenido determinado de los acuerdos de paz o de los protocolos suscritos por las partes en la mesa de diálogos (i) constituyen acuerdos especiales en virtud del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, y (ii) entran a hacer parte del DIH y por esa vía integran el bloque de constitucionalidad. Delimitado de esta manera el alcance de la norma demandada, continuará la Sala con el análisis de constitucionalidad.

3.2. La supremacía de la Constitución y la noción del bloque de constitucionalidad

99. El ordenamiento jurídico colombiano está edificado a partir de una jerarquía normativa que establece la propia Constitución Política como fuente primaria del ordenamiento jurídico. En concreto, el artículo 4 señala que “la Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”. Tal como lo ha señalado esta corporación, la naturaleza normativa del orden constitucional “es la clave de la sujeción del orden jurídico restante a sus disposiciones, en virtud del carácter vinculante que tienen sus reglas. Tal condición normativa y prevalente de las normas constitucionales, la sitúan en el orden jurídico como fuente primera del sistema de derecho interno, comenzando por la validez misma de las normas infraconstitucionales cuyas formas y procedimientos de producción se hallan regulados en la propia Constitución”[80].

100. La supremacía de la Constitución tiene una función jerárquica que estructura el orden jurídico en su conjunto. Así pues, el conjunto de prescripciones que integran el derecho positivo, se ordena en un sistema normativo a partir de la coherencia que le imprimen los valores, principios y reglas fijadas por la Carta Política. En la Sentencia C-1290 de 2001, la Corte señaló que en la Constitución, norma que ostenta una jerarquía superior sobre las demás normas del ordenamiento jurídico, se encuentran la estructura básica del Estado; la estructura orgánica para el ejercicio de la autoridad pública; la atribución de

competencias para la creación normativa, su ejecución y aplicación; “y al efectuar todo esto, funda el orden jurídico mismo del Estado”[81]. Lo anterior implica, además, la imposibilidad de predicar que en el orden jurídico hay normas con un nivel superior a la Constitución. De allí, se deriva también que, “aquellas normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, en los términos del inciso primero del artículo 93 C.P., alcancen el mismo nivel jerárquico de la Constitución, pero no una escala superior que la subordine, por lo que son disposiciones integradas más no superpuestas a la Carta Política”[82]. Por esta misma razón, la Corte ha precisado que el control de convencionalidad es incompatible con la Constitución, pues ello “implica aceptar la existencia de normas supraconstitucionales”, “situación que es incompatible con la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional”[83].

101. Según el principio de supremacía constitucional la Constitución constituye, por un lado, la “piedra angular filosófico-política que rige todas las actividades estatales y a la cual están subordinados todos los ciudadanos y los poderes públicos”[84], y por otro, la norma que legitima todas las demás normas jurídicas que se expidan congruentes con ella. Así pues, la Constitución es el “marco supremo y último para determinar tanto la pertenencia al orden jurídico como la validez de cualquier norma, regla o decisión que formulen o profieran los órganos por ella instaurados”[85].

102. La Constitución es norma fundante, no solo en su dimensión normativa, que implica que las autoridades se hallan sometidas al derecho positivo allí contenido y que, indiscutiblemente, sus normas ocupan el primer lugar dentro de la jerarquía del orden jurídico, sino también en su dimensión axiológica e instrumental, derivada del hecho de que la Carta señala los principios, derechos fundamentales y pautas interpretativas para la realización efectiva de los derechos subjetivos cuya aplicación inmediata puede ser exigida por los ciudadanos. Así pues, tal dimensión axiológica ha permitido sostener una interpretación de los derechos fundamentales como aquellos vinculados al principio de la dignidad humana que orienta el orden constitucional[86]. Este carácter axiológico irradia la realización efectiva de los derechos fundamentales de las personas. En palabras de esta

corporación “el principio de supremacía da cabida a la consagración de garantías fundamentales como fines prioritarios del Estado, y el establecimiento de controles de todo el ordenamiento y de una jurisdicción especial encargada de velar por su integridad”[87]. Se trata de lo que la jurisprudencia ha denominado la función integradora del orden jurídico. Así pues, los principios constitucionales cumplen una función central frente al sistema de fuentes del derecho en tanto otorgan unidad de sentido a las diferentes normas jurídicas que “se tornan en instrumentos para la garantía concreta de los principios fundantes del Estado Constitucional”[88].

103. De lo anterior se desprende que el principio de supremacía de la Constitución no solo obedece a su fundamento jerárquico como norma superior del ordenamiento jurídico, sino además, que es el primer elemento normativo que reviste un carácter jurídico, social, económico y cultural del Estado[89]. Así, en la Sentencia C-630 de 2017 la Corte ha indicado que:

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

104. Ahora bien, una lectura armónica de los artículos 4 y 93-1 de la Constitución, permitió a la Corte desarrollar la figura del bloque de constitucionalidad como el conjunto de normas y principios que, sin aparecer expresamente en la Carta Política, hacen parte de ella por mandato expreso de la propia Constitución. Esta figura armoniza la supremacía constitucional con las normas de tratados internacionales sobre derechos humanos que no se pueden limitar durante los estados de excepción. En concreto, la jurisprudencia ha precisado que “el primer inciso del artículo 93 constitucional permite que tales tratados

internacionales sean aplicados para resolver problemas constitucionales y, por ende, puedan servir de parámetro de constitucionalidad”[90], mientras que el inciso segundo de dicho artículo, dispone que los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, constituyen criterios hermenéuticos de los derechos y deberes previstos en la Constitución Política. Con fundamento en lo anterior, la Corte ha reconocido que el bloque cumple, principalmente, con dos funciones a saber: “(i) integrar al parámetro de constitucionalidad normas que no hacen parte formalmente de la Constitución Política e (ii) interpretar las normas constitucionales para precisar ‘el contenido y alcance de los derechos y deberes consagrados en la Constitución’”[91].

105. A su vez, esta corporación ha diferenciado dos dimensiones del bloque de constitucionalidad, en sentido estricto y en sentido amplio o lato. El primero corresponde únicamente a las normas que están integradas a la Carta Política, ostentan fuerza constitucional por mandato expreso de la propia Constitución y son parámetro de control constitucional. A esta categoría pertenecen los “tratados ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción” (artículo 93-1, CP), dentro de los cuales, se encuentra el derecho internacional humanitario[92]. Más aún, de acuerdo con el artículo 214.2 superior en los estados de excepción “no podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del Derecho Internacional Humanitario”. Por su parte, el bloque de constitucionalidad en sentido amplio o lato, que incluye todos los “tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”, así como normas con rango normativo superior al de las leyes ordinarias pero no ostentan rango constitucional, como se señaló, constituyen un criterio hermenéutico relevante para interpretar los derechos y deberes consagrados en esta Carta. Ahora bien “en ambos casos se trata de normas que no están contenidas formalmente en la Constitución ni tienen ‘rango supranacional’, pero que cumplen las dos funciones antes descritas” [93].

3.3. El Derecho Internacional Humanitario -DIH- y la naturaleza de los acuerdos especiales del artículo 3 común

106. El DIH es el conjunto de normas aplicable a los conflictos armados para “restringir la contienda armada para disminuir los efectos de las hostilidades”[94]; tanto aquellas que tienen lugar en los conflictos armados internacionales como en los internos, y comprende tanto disposiciones de origen consuetudinario como convencional. Regula tanto el desarrollo de las hostilidades, al limitar la posibilidad de las partes de acudir a métodos bélicos, como la protección de las personas víctimas de los conflictos armados. El DIH es aplicable a conflictos armados no internacionales cuando surge en el territorio de un Estado, tal como lo señala el precitado artículo 3 común, y puede consistir en hostilidades entre las fuerzas armadas estatales y grupos armados no estatales o, entre grupos armados no estatales únicamente[95].

107. Los Estados, incluyendo al colombiano, tienen la obligación de respetar y hacer respetar el DIH. Se trata de una obligación erga omnes, esto es, con independencia de que se suscriban o no los Convenios y tratados. En tal virtud, y de acuerdo con lo dispuesto en nuestro texto constitucional, el DIH tiene rango constitucional, es de obligatorio cumplimiento para todas las partes en conflicto y su vinculatoriedad no depende de que la otra parte lo cumpla, es decir, no es de naturaleza recíproca. En otras palabras, la obligación de respetar y hacer respetar el DIH existe con independencia del cumplimiento y de la observancia que hagan las partes enfrentadas en el conflicto. No se trata por tanto de normas de carácter recíproco derivado “directamente de la naturaleza fundamental de las normas y principios que mediante ellas se busca preservar, así como del hecho de que dichas obligaciones son erga omnes y por ende se adquieren frente a la comunidad internacional en su conjunto”[96], y vinculan no solamente al Estado, sino también a los grupos armados que se les oponen.

108. Por su parte, el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra[97] de 1949 dispone que, para los conflictos armados no internacionales -CANI-[98] las Partes en conflicto armado tendrán la obligación de aplicar, como mínimo las disposiciones allí contenidas. Esta disposición invita a las Partes en conflicto a poner en vigor, mediante

acuerdos especiales, la totalidad o parte de las demás disposiciones de los Convenios que no son formalmente aplicables en un conflicto armado sin carácter internacional[99]. De acuerdo a los comentarios formulados por el Comité Internacional de la Cruz Roja, estos acuerdos especiales dan a las partes que los suscriben la posibilidad de formular un compromiso explícito de respetar el derecho internacional humanitario y se basan en el consentimiento mutuo de las partes que suscriben el acuerdo. Estas pueden ser un Estado y uno o más grupos armados, o grupos armados únicamente. Los contenidos de estos acuerdos pueden incluir una relación sencilla del derecho aplicable al contexto, puede limitarse a circunstancias específicas que en el marco de un conflicto en curso adquiera una relevancia particular, o puede incluir una extensa lista de disposiciones del DIH diferentes del derecho ya aplicable. De este modo, los acuerdos pueden crear nuevas obligaciones jurídicas cuando van más allá de las disposiciones del DIH ya aplicables a circunstancias específicas (acuerdos constitutivos), o pueden retomar una obligación que ya vincula a las partes (acuerdos declarativos)[100]. En todo caso, el artículo 3 precitado aclara que “la aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto”.

109. Así, los acuerdos especiales de que trata el artículo 3 común son instrumentos que invitan a las partes a dialogar con el fin de hacer efectivo el DIH a través de pactos concretos. Estos acuerdos, al contrario de las normas de DIH, son vinculantes para las partes firmantes por la concurrencia de sus voluntades.

110. Muchos acuerdos pueden constituir acuerdos especiales del artículo 3 común. Entre estos se encuentran, por ejemplo, los acuerdos para proteger a las personas que no participan o han dejado de participar en las hostilidades; los que dispongan la aplicación del DIH consuetudinario, o que prevean un conjunto de normas más amplio que los que establecen los Convenios de Ginebra; así como aquellos acuerdos en los que las partes se comprometan a no emplear determinado tipo de armas, o que confirmen o establezcan las normas sobre la conducción de hostilidades[101].

111. Siguiendo esta línea, y de conformidad con la voluntad del legislador arriba descrita, los acuerdos de que trata el párrafo 6 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997 adicionado por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022 constituyen un acuerdo especial de aquellos a los que se refiere el artículo 3 común, que, en todo caso, no constituyen en sí mismos tratados internacionales ni hacen parte del bloque de constitucionalidad.

112. Al respecto, la jurisprudencia constitucional, ha reconocido que los acuerdos especiales de que trata el artículo 3 común, “no son, en sentido estricto, tratados, puesto que no se establecen entre sujetos de derecho internacional público sino entre las partes enfrentadas en un conflicto interno, esto es, entre sujetos de derecho internacional humanitario”[102]. Se trata de instrumentos que pretenden fortalecer la confianza en el DIH para conseguir su aplicación por las partes en conflicto.

113. Sin embargo, la Corte también ha reconocido que la determinación del estatus jurídico de los acuerdos especiales es un asunto de alta complejidad en buena medida derivado de la dificultad de unificar conceptualmente la diversidad de los conflictos subyacentes que se busca enfrentar por medio de los acuerdos, aunado a que, en todo caso, los acuerdos responden a pretensiones políticas razonables relacionadas con la búsqueda de la paz[103] que involucra el cumplimiento de garantías de Derechos Humanos.

114. Así pues, y a pesar de que los acuerdos especiales de que trata el artículo 3 común no constituyen en sentido estricto tratados internacionales, tienen una eficacia sui generis en el orden internacional general pues, de un lado, contienen obligaciones entre las partes ante la comunidad internacional que, además, se celebran conforme a los estándares internacionales. De otro lado, responden a la obligación del Estado de hacer efectiva la aplicación del DIH –cuando una de las partes es el Gobierno–, puesto que el DIH es en todo tiempo vinculante para todas las autoridades, e implica el cumplimiento de los compromisos adquiridos de buena fe. Así, si bien los convenios de Ginebra y sus protocolos facultativos pertenecen por mandato de la Carta al bloque de constitucionalidad en sentido estricto, de

allí que “la validez jurídica de las normas humanitarias no depende de la existencia o no de tales acuerdos”[104]. En todo caso, no puede afirmarse que lo propio ocurra respecto de los acuerdos especiales, pues una cosa es el estatus jurídico que ostenta el artículo 3 común de los acuerdos de Ginebra, y otra, los acuerdos que se suscriban en virtud de aquel.

115. Con fundamento en la doctrina vigente del Comité Internacional de la Cruz Roja y la doctrina especializada[105], es posible concluir que los acuerdos de paz, suscritos en virtud del artículo 3 común (i) aplican en caso de los CANI, entre gobiernos y grupos armados organizados, o entre estos grupos; (ii) no implican reconocimiento de beligerancia a la parte no estatal o de plena personalidad jurídica internacional; (iii) permiten acordar obligaciones más amplias o detalladas a las previstas en los convenios de Ginebra; (iv) análogamente pueden contener obligaciones derivadas de los derechos humanos y ayudar a aplicar el derecho humanitario; (v) admiten crear nuevas obligaciones jurídicas de carácter constitutivo si van más allá de las disposiciones del DIH aplicables a las circunstancias específicas o declarativo si retoman simplemente el derecho que vincula a las partes; (vi) se fundamentan en el consentimiento y compromiso mutuos; (vii) y si bien no prevalecen sobre el derecho nacional como podría pregonarse de los tratados internacionales, no debe recurrirse al derecho nacional para impedir su aplicación.

116. En su intervención conjunta, la presidencia de la República y los ministerios de Defensa, del Interior, y de Justicia y del Derecho, para controvertir el cargo por violación de los artículos 4 y 93 de la Constitución, señalan que “como la misma Corte ha resaltado, el DIH está compuesto de diferentes instrumentos normativos y consuetudinarios, y no todos forman parte del bloque. En estricto sentido, dicho estatus solo está reservado a los Convenios de Ginebra y sus protocolos facultativos reconocidos formalmente por el Estado colombiano e incorporados al ordenamiento jurídico por medio de los procedimientos establecidos por la Constitución Política”[106] y a continuación, afirman que, de la norma demandada “no se infiere la inclusión automática al bloque de constitucionalidad de cualquier acuerdo en el marco de las mesas de diálogos”[107]. Este reproche parte de una equivocada lectura de la jurisprudencia constitucional, específicamente de la citada

Sentencia C-630 de 2017 según la cual el DIH se compone de unos instrumentos normativos que integran el bloque de constitucionalidad y otros que no.

117. Como ha explicado el CICR, el DIH “es un conjunto de normas que, por razones humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados. Protege a las personas que no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra”[108]. El DIH se encuentra contenido en los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949 –de los que es parte Colombia de acuerdo con la Ley 5 de 1960–, los tratados complementarios de los Convenios contemplados en Protocolos adicionales de 1977 relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados, así como, en la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflictos armados y sus dos Protocolos, la Convención de 1972 sobre Armas Bacteriológicas, la Convención de 1980 sobre Ciertas Armas Convencionales y sus cinco Protocolos, la Convención de 1993 sobre Armas Químicas, el Tratado de Ottawa de 1997 sobre las Minas Antipersonal y el Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Por último, otras disposiciones del DIH son aceptadas como derecho consuetudinario aplicables a todos los Estados. Como parte de los cuatro Convenios de Ginebra, el artículo 3 común es una norma de DIH, pero tal carácter no se extiende a los acuerdos alcanzados en virtud del mencionado artículo 3 común. Dichos acuerdos de materialización del DIH encuentran sustento en la norma común en cuanto dispone “invitar a las partes en conflicto a concluir acuerdos para aplicar, además del artículo 3 común, ‘las otras disposiciones’ de los Convenios de Ginebra que no son formalmente aplicables en un conflicto armado sin carácter internacional”[109]. En definitiva, el artículo 3 común no sólo incluye los contenidos mínimos de DIH que deben respetarse por las partes en conflictos armados no internacionales, sino que invita a las partes en conflicto a que, a través de acuerdos, pongan en vigor las normas que protegen a la población que no participa directamente en las hostilidades, sin que ese acuerdo en sí mismo, pueda integrar el *corpus iuris* del derecho internacional humanitario.

119. Por todo esto, se equivocan las autoridades cuando afirman que los acuerdos a los que se refiere la demanda “se entenderán parte del DIH consuetudinario cuando tengan como fin proteger a la población civil de los enfrentamientos armados, así como a quienes no participan directamente en las hostilidades”[111], pues lo cierto es que los acuerdos de paz de que trata la norma y, que se compadecen con aquellos de que trata el artículo 3 común, no tienen rango de DIH y, en consecuencia, no ingresan al bloque de constitucionalidad.

120. Es relevante recordar en este punto que el Acto Legislativo 01 de 2016[112] dispuso en su artículo 4 que “en desarrollo del derecho a la paz, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera constituye un Acuerdo Especial en los términos del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949. Con el fin de ofrecer garantías de cumplimiento del Acuerdo Final, una vez éste haya sido firmado y entrado en vigor ingresará en estricto sentido al bloque de constitucionalidad para ser tenido en cuenta durante el período de implementación del mismo como parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final” (énfasis añadido).

121. El Acuerdo Final fue sometido a la refrendación ciudadana mediante el Plebiscito especial regulado mediante la Ley Estatutaria 1806 de 2016[113], cuyo control previo y automático de constitucionalidad fue realizado por la Corte en la Sentencia C-379 de 2016. En dicha sentencia, la Corte aclaró que el Acuerdo Final de Paz –AFP– materializó una decisión política sobre materias negociadas entre el Gobierno Nacional y las extintas FARC como condiciones para el fin del conflicto y el logro de la paz, sin que tuviera el alcance de definir este derecho previsto en el artículo 22 de la Constitución. En esa oportunidad advirtió que la noción de Acuerdo Final concuerda con el de una decisión de trascendencia nacional que “corresponde a una política pública que carece de naturaleza normativa en sí misma considerada” [114], lo que implica que no contiene proyectos específicos de legislación o de enmienda constitucional para incluir directamente en el orden jurídico, sino que en cambio, debe ser implementado posteriormente a través de los mecanismos

previstos en la Constitución y la ley para ello. Dado que en aquella oportunidad el alcance jurídico del Acuerdo Final de Paz fue altamente controvertido por los intervinientes, la Corte fue enfática en precisar que:

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

122. De hecho, frente al acto de refrendación bajo análisis, la Corte agregó que una potencial votación a favor del plebiscito especial “tiene como principal consecuencia legitimar democráticamente el proceso posterior de implementación, pero no está llamado a incluir, de manera directa e inmediata, ninguna modificación al orden jurídico. Estas enmiendas normativas, de ser necesarias, serán propias de la etapa de implementación y, por ende, deberán cumplir estrictamente con las condiciones, requisitos y límites que para las reformas constitucionales y legales dispone la Carta Política”.

123. Con fundamento en estos argumentos, la Corte excluyó del ordenamiento jurídico la interpretación que le atribuyera naturaleza normativa al Acuerdo Final, o incluso, a la decisión popular expresada en el plebiscito especial llamado a su refrendación, pues tal interpretación sería inconstitucional por la evidente naturaleza política tanto del AFP como del plebiscito. En consecuencia, condicionó la constitucionalidad del título así como de los artículos 1, 2 y 3 “en el entendido de que el Acuerdo Final es una decisión política y la refrendación a la que alude el proyecto no implica la incorporación de un texto normativo al

ordenamiento jurídico”[115]. En todo caso, precisó que esta decisión así comprendida, es independiente de la potencial implementación normativa del Acuerdo que deberá llevarse a cabo por medio de los actos de producción normativa.

124. Sin perjuicio de lo anterior encontró que el reconocimiento que, desde la exposición de motivos, se hizo del Acuerdo Final para la paz “como acuerdo especial de suyo lo inserta dentro del orden internacional al constituir un desarrollo y aplicación del DIH y del DIDH”[116].

125. Al analizar la naturaleza jurídica del Acuerdo Final de Paz suscrito en 2016, la Corte señaló que “no existe, desde una perspectiva constitucional, algún elemento de juicio que lleve a pensar que, a partir del contenido del Acto Legislativo 02 de 2017, se pretenda incorporar normativamente el Acuerdo Final directamente al ordenamiento jurídico. Lo anterior, sin perjuicio de que como se mencionó, las normas de derecho internacional humanitario y de derechos fundamentales definidos en la Constitución, que se integran a contenidos del Acuerdo Final, formen parte del ordenamiento jurídico. La incorporación de dichas normas al orden jurídico interno no surge del acuerdo ni del hecho de estar contenidas en el mismo, sino directamente de los tratados y convenios internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario suscritos por Colombia y ratificados por el Congreso de la República que las contienen, así como también, de la propia Carta Política, incluido el Acto Legislativo 02 de 2017, siendo tales textos su fuente jurídica de aplicación e interpretación”[117].

126. Tras lo anterior, la Corte concluyó en aquella oportunidad que el Acuerdo Final de Paz no tiene “un valor normativo per se, lo que significa que ex ante de la activación de los mecanismos de implementación y desarrollo, como política de Gobierno vincula al Gobierno Nacional y lo obliga a impulsar su implementación”[118]. Sin perjuicio de lo anterior, expuso que el reconocimiento del Acuerdo Final para la paz como acuerdo especial, aunado al acompañamiento y verificación internacional de que fue objeto por distintos países y la

Organización de las Naciones Unidas, más la declaración unilateral ante dicha entidad y el depósito del instrumento ante el Consejo Federal Suizo, constituyen una inexorable muestra del deber de los Estados ante la comunidad internacional de hacer efectivo el DIH sin que por ello constituya en estricto sentido un tratado internacional.

3.4. La naturaleza jurídica de los acuerdos de paz

127. La jurisprudencia constitucional ha señalado que los acuerdos de paz, en términos generales, son “pactos orientados a poner fin a un conflicto armado”[119] cuya caracterización depende en buena medida de las distintas tipologías de los conflictos subyacentes. Dentro de esta calificación es importante diferenciar los acuerdos de paz que tienen lugar en el marco de un orden constitucional, en el que el conflicto plantea aspiraciones de reformas sin pretender un cambio total de régimen; y aquellos que se surten, cuando el orden jurídico del Estado ha dejado de regir o se encuentra altamente erosionado por el conflicto, y los acuerdos de paz tienen la vocación de constituirse como un pacto configurativo de un nuevo orden jurídico, y tiene como propósito construir un nuevo panorama constitucional.

128. En el primer evento, el acuerdo de paz se produce en un escenario altamente institucionalizado que no será sustituido por el acuerdo, el cual se produce en el marco de una Constitución vigente. Por lo anterior, “se acentúa la dimensión política del acuerdo y su formalización requiere complejos procesos de implementación jurídico por los cauces que la Constitución ha previsto para ello” [120]. En cambio, en el segundo escenario, el acuerdo de paz llena un vacío jurídico y por tanto, “puede tener valor cuasi constitucional y adquirir un estatus definitivo con un proceso menor de formalización”[121].

129. Así mismo, desde sus inicios, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que “el acto de firma de los acuerdos definitivos, mediante el cual se plasman con carácter vinculante los pactos que constituyan resultado final de los diálogos, está reservado de manera exclusiva al presidente de la República en su calidad de Jefe del Estado”[122] puesto que, por la trascendente implicación de este tipo de acuerdos, su contenido debe quedar en las manos de quien tiene a su cargo la conducción del orden público[123]. Esta postura se reiteró en la Sentencia C-379 de 2016, en la que se recordó que el Acuerdo Final “materializa una decisión política del presidente de la República sobre materias negociadas entre el Gobierno y el grupo armado ilegal, como condiciones para el fin del conflicto y el logro de la paz. Así pues, este Acuerdo no tiene el alcance de definir el contenido del derecho-deber a la paz, previsto en el artículo 22 C.P., sino que tiene un propósito mucho más limitado: fijar las condiciones específicas de finalización del conflicto armado con un grupo armado ilegal”.

130. En concordancia con lo anterior, en la Sentencia C-630 de 2016 señaló la Corte que “el Acuerdo Final no tiene un valor normativo per se, lo que significa que ex ante de la activación de los mecanismos de implementación y desarrollo, como política de Gobierno vincula al Gobierno Nacional y lo obliga a impulsar su implementación”, y agregó sobre el particular:

“(vi) En razón a la calidad con la que actúa el Presidente de la República y lo que representa, como asunto de interés nacional, la finalización del conflicto armado interno y el logro de la paz, es que esta Corporación ha sostenido que el Acuerdo de Paz corresponde, en principio, a una política pública de Gobierno. Se entiende así, porque el texto final incorpora el conjunto de principios, estructuras y roles institucionales liderados por el Gobierno, que constituyen a la vez la base de la gestión estatal de lo que se considera necesario para materializar el derecho-deber a la paz”.

131. En ese contexto, en la misma providencia precisó que la naturaleza de los

acuerdos está asociada a la naturaleza de los compromisos allí asumidos. Así pues, aquellos compromisos puramente operativos –como sería el caso de los acuerdos de cese al fuego–, que forman parte de las facultades ordinarias del presidente, pueden no requerir, en principio, actuación legislativa alguna. En cambio, es posible que se pacten compromisos que trasciendan las facultades propias del poder ejecutivo y que requieran reformas legislativas o constitucionales, las cuales necesariamente deberán ser objeto de incorporación por los cauces constitucionales[124].

3.5. El principio de separación de poderes

132. El artículo 113 de la Constitución Política identifica las ramas del poder público así como las entidades autónomas e independientes al servicio del cumplimiento de las funciones del Estado. Estos órganos tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines. Este principio encuentra su sustento en la premisa de que el poder político debe ser limitado y compartido, y en esa medida, está llamado a impedir su concentración en uno de los órganos estatales.

133. Este principio es, sin duda, uno de los rasgos más característicos del régimen constitucional característico de una democracia liberal que “surge como resultado de la búsqueda de mecanismos institucionales enderezada a evitar la arbitrariedad de los gobernantes y a asegurar la libertad de los asociados. Por esta razón, se decide separar la función pública entre diferentes ramas, de manera que no descansa únicamente en las manos de una sola y que los diversos órganos de cada una de ellas se controlen recíprocamente”[125]. Es decir, este principio cumple dos fines esenciales, por un lado, garantizar las libertades y los derechos de los asociados; y por el otro, racionalizar la actividad del estado y el ejercicio del poder político.

134. A partir de esta previsión constitucional, la jurisprudencia de esta Corte ha

desarrollado de forma consistente y reiterada dos contenidos que se desprenden de este principio (i) un componente estático, basado en la delimitación precisa de las competencias y facultades, aunado al reconocimiento de la autonomía e independencia para las ramas del poder. Corresponde a la Constitución definir de manera precisa la estructura orgánica del Estado manteniendo la división institucional necesaria para evitar la concentración indebida del poder político[126]. Y (ii) un componente dinámico, que reconoce que la comprensión estática de la separación de poderes, concentrada en la definición orgánica de las competencias resulta insuficiente por dos razones. Primero, porque la división institucional en sí misma, no protege los derechos constitucionales de los ciudadanos; y segundo, porque la satisfacción de los fines esenciales del Estado depende, usualmente, de la acción coordinada, concurrente y complementaria de autoridades que corresponden a diferentes ramas del poder público. En consecuencia, este componente reconoce la necesidad de articular las funciones entre los órganos del poder público y un modelo institucionalizado de controles mutuos, para cumplir adecuadamente los fines esenciales del Estado e impedir los excesos en el ejercicio de las competencias.

135. De estas dos dimensiones se derivan a su vez dos exigencias. La primera, implica la identificación de los roles del Estado a partir de las funciones exclusivas de cada una de las ramas del poder público, por medio de las cuales se cumplan los fines esenciales de su consagración[127]. Y la segunda, se relaciona con “los principios de independencia y autonomía de los órganos creados por la Constitución, para asegurar ‘la ausencia de injerencias externas de un órgano hacia otro, en donde se quebranten las funciones y roles asignados a cada uno de ellos’”[128].

136. En ese contexto, el principio de separación de poderes irradia la Constitución y constituye un eje definitorio del modelo de Estado. En concreto, el artículo 1 define a Colombia como un Estado social de derecho, organizado como república democrática. Además, el artículo 6 prescribe la responsabilidad de los servidores públicos derivadas de la infracción de la Constitución y las leyes y además, por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. En ese sentido, el artículo 121 prohíbe expresamente a las

autoridades del Estado ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

137. La Corte ha destacado que este principio de división de poderes y colaboración armónica “no solo se mantiene intacto en los contextos de transición de un conflicto armado hacia escenarios de pacificación, marcados por normas instrumentales a ese fin, sino que cobra una especial centralidad, como eje definitorio sobre el cual descansa el sistema constitucional”[129]. Esta centralidad, se deriva por un lado, de la necesidad de articulación y acción coordinada entre las funciones de cada rama para conseguir la paz, y por el otro, en la necesidad de que cada rama del poder contribuya desde sus esferas competenciales al logro común de la paz, “de manera que el ejecutivo conserva sus especiales potestades en materia de orden público y las otras ramas detentan competencias especializadas para contribuir al mismo fin”[130], delimitadas en todo caso por los mecanismos de pesos y contrapesos propio del principio de división de poderes, para así impedir la usurpación de funciones de una rama por la otra.

138. La búsqueda de la paz es una facultad y un deber que deben realizarse dentro del marco de la Constitución, por lo que no autoriza “a los órganos políticos a tomar decisiones que contradigan normas constitucionales”[131], de modo que “nunca pueden concebirse decisiones políticas o jurídicas, por más loables que sean, como excepciones a la propia institución superior”[132]. En este escenario, el presidente “tiene la atribución constitucional de suscribir acuerdos de paz. Sin embargo esta facultad, como corresponde en un Estado constitucional, se ejerce en el marco de la regulación prevista por el Congreso, la cual si bien no se superpone a la competencia en comento, si le fija válidamente los contornos de su ejercicio en concreto.

139. Aunque la jurisprudencia ha reconocido que, en el escenario de los procesos de paz el rol del presidente de la República es primordial[133], ello no puede ser óbice para vaciar las competencias constitucionales de otras ramas, en particular, del Congreso de la

República[134]. En la C-379 de 2016, la Corte señaló que “el hecho de que el presidente sea la autoridad competente para firmar un acuerdo final en materia de paz, no implica que este sea el único poder constituido sobre el que recae la obligación de adelantar acciones tendientes a la consecución de la paz. De hecho, ello resultaría un imposible en el Estado colombiano fundado sobre el principio de división de poderes y la colaboración armónica de las ramas del poder público”[135]. Y agregó sobre el particular:

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

140. Siguiendo esta misma línea, en la Sentencia C-630 de 2017 se destacó que, al estudiar los desarrollos normativos que implementen los acuerdos de paz, debía partirse de la premisa según la cual, si bien el presidente en calidad de Jefe de Estado y de Gobierno[136] tiene una amplia facultad jurídica y política para negociar y suscribir acuerdos de paz, el ejercicio de esas facultades, se encuentra en todo momento subordinado a la Constitución[137].

3.6. Análisis del caso concreto

El inciso segundo del parágrafo 6 (parcial) del artículo 8 de la Ley 418 de 1997 adicionado por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022 vulnera los artículos 4 y 93 de la Constitución Política

141. Dice así el inciso demandado:

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

142. En relación con el primer cargo, la Sala comienza por destacar que una extensa y nutrida jurisprudencia constitucional ha armonizado el contenido de los artículos 4 y 93 de la Constitución, a partir de los cuales ha construido la noción del bloque de constitucionalidad. En su sentido estricto, de acuerdo con el texto y la jurisprudencia constitucional, a este pertenece el DIH y, a su vez, este recoge las normas humanitarias que son de obligatorio cumplimiento para las partes en conflicto.

143. Por su parte, el DIH “ha sido fruto esencialmente de unas prácticas consuetudinarias, que se entienden incorporadas al llamado derecho consuetudinario de los pueblos civilizados. Por ello, la mayoría de los convenios de derecho internacional humanitario deben ser entendidos más como la simple codificación de obligaciones existentes que como la creación de principios y reglas nuevas” (énfasis añadido)[138]. De ahí que el DIH se nutre de la costumbre –o el DIH consuetudinario–, y de las convenciones –DIH convencional–. El DIH no sólo hace parte del ordenamiento jurídico colombiano, sino que ostenta un estatus constitucional del que se deriva su imperatividad y su función de parámetro de control, de modo que “el Estado colombiano debe adaptar las normas de inferior jerarquía del orden interno a los contenidos del derecho internacional humanitario,

con el fin de potenciar la realización material de tales valores”[139].

144. Ahora bien, como se ha dicho, el artículo 3 común a los acuerdos de Ginebra es aplicable a los conflictos armados de carácter no internacional –CANI– como el colombiano[140], e incluye los acuerdos especiales como una fórmula para maximizar la aplicación del DIH y otras disposiciones de los cuatro Convenios de Ginebra, que, de otra forma no serían aplicables por estar previstos para conflictos armados internacionales. Aunque, como se ha dicho, la naturaleza jurídica de los acuerdos especiales es compleja, lo cierto es que estos no son, en sí mismos, normas del DIH ni tratados internacionales, ni integran el bloque de constitucionalidad, y el legislador colombiano carece de competencia para modificar su naturaleza. Los acuerdos especiales son instrumentos vinculantes para los firmantes del acuerdo, entre los que puede estar o no el Gobierno nacional, mientras el DIH es vinculante para todas las partes en conflicto, incluso para el Estado, pues este último además de estar obligado a cumplirlo, está obligado a hacerlo cumplir por parte de otros actores.

145. La norma demandada, por su parte, se inserta en la Ley 2272 de 2022 que modificó, adicionó y prorrogó la Ley 418 de 1997 la cual consagra instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia. De acuerdo con la exposición de motivos arriba reseñada, esta norma prevé la búsqueda de espacios de conversaciones y diálogos dirigidos a obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del DIH, el respeto de los Derechos Humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones y el tránsito a la legalidad, y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo. Por su parte, el inciso primero del artículo 8 de la Ley 418 de 1997 adicionado por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022 establece que “las partes en la mesa de diálogos podrán acordar la realización de acuerdos parciales, cuando lo estimen conveniente, los que deberán ser cumplidos de buena fe”.

146. Hasta aquí es posible afirmar entonces que los acuerdos parciales de que trata la norma demandada y el artículo 3 común, tienen una cercanía teleológica en cuanto buscan que las partes lleguen a acuerdos que permitan la materialización efectiva del DIH y maximicen su aplicación. Sin embargo, no ostentan la misma posición al interior del ordenamiento jurídico. El artículo 3 común no dispuso ninguna forma para los acuerdos allí señalados, por lo que estos pueden tomar diversas formas y tener el alcance que las partes le otorguen, incluyendo acuerdos totales o parciales de paz con contenidos humanitarios.

147. Ahora bien, los acuerdos de que trata la norma demandada, en tanto son acuerdos de paz, son de naturaleza política, incluso aunque puedan enmarcarse en los acuerdos especiales del artículo 3 común si materializan el DIH -al tener un contenido humanitario que propugne por la protección de la población civil de los enfrentamientos armados y a quienes no participan directamente de las hostilidades. En efecto, este contenido se corresponde materialmente con el numeral 1 del artículo 3 común, que dispone la siguiente obligación vinculante para las partes en conflicto:

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

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

a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;

b) la toma de rehenes;

c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;

d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.

2) Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos.”

148. Lo cierto es que la vía que fijó el legislador, en virtud del parágrafo 6 (parcial) del artículo 8 de la Ley 418 de 1997 -adicionado por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022-, para que el contenido humanitario de esos acuerdos haga parte del DIH, desconoce el principio de supremacía constitucional contenido en los artículos 4 y 93 la Carta Política. En efecto, lo que la norma dispone es que, cuando las partes lleguen a un acuerdo y ese acuerdo tenga disposiciones con contenido humanitario que pretenda proteger a la población civil y a quienes no participan de las hostilidades, dichas disposiciones hacen parte del DIH conforme a lo previsto por los artículos 93 y 94 de la Constitución Política.

149. Al respecto, el artículo 93 de la Constitución, dispone que “los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno”. Por su parte, el artículo 94 superior señala que “[l]a enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”. De modo que la Constitución comprende no solamente aquellas disposiciones que están expresamente contenidas en su texto, sino también aquellas que en virtud de la figura del bloque de constitucionalidad -a partir de lo dispuesto en los artículos 93 y 94 mencionados-, ostentan fuerza de norma superior. A este bloque, se

reitera, pertenece el DIH, pero de ello no puede seguirse que también ostenten tal rango los acuerdos especiales que suscriben las partes de un conflicto, pues aun cuando estos tienen por propósito proteger a la población no combatiente de las hostilidades, lo cierto es que se trata de instrumentos que materializan el derecho internacional humanitario o lo ponen en vigor pero no ingresan a su corpus iuris.

150. Le asiste por tanto razón al demandante cuando afirma que la norma está atribuyendo una naturaleza supralegal, en concreto, rango constitucional, a ciertas disposiciones que están contenidas en un instrumento producto de la negociación, como lo son los acuerdos de paz, y que, por lo mismo, tienen naturaleza política. Esta fórmula resulta contraria al principio de la supremacía constitucional pues es la Constitución Política, en particular el artículo 93, y no una ley ordinaria, la que dispone el contenido del bloque de constitucionalidad.

151. Por lo tanto, la expresión “hacen parte del DIH, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política” contenida en el párrafo 6 (parcial) del artículo 8 de la Ley 418 de 1997 -adicionado por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022-, resulta incompatible con los artículos 4 y 93 de la Constitución Política.

152. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala recuerda que los acuerdos parciales son vinculantes para las partes, pero no porque cuenten con contenido que haga parte del DIH, como lo dispone la norma demandada, sino porque así lo acuerdan las partes firmantes. Es más, la vinculatoriedad del DIH no depende de que las partes en conflicto suscriban acuerdos especiales.

153. En consecuencia, los contenidos humanitarios de los acuerdos, totales y parciales, y los protocolos, a los que se refiere la disposición demandada, en tanto se trata de compromisos recíprocos entre las partes enfrentadas en un conflicto interno que pretenden poner en vigor el derecho internacional humanitario, humanizando el conflicto y excluyendo

a la población no combatiente de las hostilidades, no constituyen en sí mismas normas de DIH, aunque contribuyen a su materialización. Lo anterior, toda vez que, como se explicó previamente, el DIH es vinculante para todas las partes en conflicto –incluyendo el Estado–, y además no tiene una naturaleza recíproca ni requiere de implementación normativa. Por esto mismo, tales contenidos no son fuente de DIH pues no son el resultado de costumbre, tratados o convenios celebrados entre sujetos de derecho internacional público sino entre partes de un conflicto interno enfrentadas, es decir, entre sujetos de derecho internacional humanitario.

El inciso segundo del párrafo 6 (parcial) del artículo 8 de la Ley 418 de 1997 adicionado por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022 vulnera el principio de separación de poderes contenido en el artículo 113 de la Constitución Política

154. De otro lado, como ya se dijo, el demandante cuestionó que la norma, al establecer una vía de ingreso al ordenamiento jurídico de ciertas disposiciones de los acuerdos de paz, desconoce el principio de separación de poderes previsto en el Estado de Derecho. En concreto, puso de presente que la facultad de suscribir acuerdos de paz está en cabeza del presidente en su calidad de Jefe de Estado y encargado de la conducción del orden público, por lo que cuando el presidente suscribe un acuerdo de paz en el que se incluyan disposiciones con contenido humanitario, por mandato de la norma demandada, dicho contenido humanitario se incorpora al DIH, es decir, que, de acuerdo con la Constitución, entra al ordenamiento jurídico con carácter suprallegal, ignorando de esa manera las funciones de las demás ramas del poder público, especialmente del Congreso.

155. En su intervención, la Defensoría del Pueblo afirma que la norma acusada no vulnera el artículo 113 porque el presidente de la República está facultado para suscribir acuerdos en procura de la paz de conformidad con el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución. Además, cita la Sentencia C-048 de 2021 en cuanto señaló que “la rama ejecutiva es la principal responsable de cumplir con la obligación de adelantar los medios

pertinentes y necesarios para proteger la seguridad de los habitantes del territorio nacional”, incluyendo la suscripción de acuerdos para la convivencia pacífica como instrumentos constitucionalmente válidos para la consecución de la paz[141].

156. Como se expuso anteriormente[142], el artículo 189.4 de la Constitución asigna al presidente de la República la obligación de conservar el orden público y restablecerlo donde fuere turbado. Como ha señalado la jurisprudencia, esta fórmula implica a su vez dos mandatos “(i) la búsqueda de una solución pacífica de la violencia, inclusive la proveniente del conflicto armado -que se abordó en el apartado anterior- y (ii) el deber de garantizar la vida y la seguridad de todos los ciudadanos. En este marco, la Corte Constitucional ha entendido que el presidente cuenta con una amplia libertad para escoger los mecanismos para el mantenimiento del orden público, que incluyen desde la resolución pacífica de los conflictos hasta el recurso a medidas coercitivas y el uso de la fuerza”[143].

157. Sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que el cargo, como fue planteado por el demandante, no se dirige a cuestionar la competencia del presidente para suscribir acuerdos de paz. Lo que cuestiona es que el contenido humanitario de los acuerdos totales o parciales que suscriba el presidente en ejercicio de sus funciones constitucionales, queden incorporados en el ordenamiento jurídico de forma directa y adquieran automáticamente un estatus supralegal, omitiendo las funciones de las demás ramas del poder público que están llamadas a intervenir en la producción normativa.

158. Aclarado lo anterior, corresponde reiterar que el Derecho Internacional Humanitario contiene normas que limitan el derecho de las partes en conflicto y son obligatorias para los Estados y las partes en conflicto[144] y, se incorpora en el ordenamiento constitucional colombiano de manera automática. Además, sus principios esenciales tienen la calidad de normas de ius cogens “dado que la comunidad internacional como un todo les ha reconocido carácter perentorio e imperativo”[145], y el Estado en su conjunto, tiene la obligación de respetar y hacer respetar las normas y principios del DIH.

159. Ahora bien, el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra señala que “las partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio”, sin que la aplicación de las disposiciones a que se refiere el citado artículo modifique el estatuto jurídico de las partes en conflicto. Adicionalmente, el artículo 3 común es aplicable a los conflictos no internacionales que surgen en el territorio de un Estado, y que incluyen las hostilidades entre las fuerzas armadas estatales y grupos armados no estatales o, entre grupos armados no estatales únicamente. De ahí que los acuerdos especiales pueden ser suscritos entre grupos armados no estatales con el Estado, o entre dos grupos armados no estatales.

160. La jurisprudencia constitucional ha precisado que “[l]a Constitución, sin perjuicio de su inequívoca vocación y filosofía pacifista, no excluye ni ordena, de manera definitiva, ningún instrumento para superar los diferentes conflictos que a lo largo del tiempo han azotado el territorio nacional. En su lugar, la Carta ha establecido competencias a cargo de las más altas autoridades para asegurar la convivencia pacífica. Ciertamente, los instrumentos que se adopten están sometidos a límites que se desprenden, por ejemplo, de la máxima garantía posible de los derechos de las víctimas o de la obligación de asegurar la vigencia del Estado de Derecho.”[146] Entre estos instrumentos, se encuentran los acuerdos de paz. Sin embargo, cuando el Gobierno nacional adelanta un acuerdo de paz éste tendrá naturaleza política y su ingreso al ordenamiento jurídico nacional deberá sujetarse a los mecanismos de creación normativa previstos por la Constitución y la ley.

161. En este contexto, la Corte ha precisado que la naturaleza de los acuerdos y el mecanismo de formalización que debe surtir, están asociados a la naturaleza de los compromisos asumidos: “asuntos puramente operativos, como acuerdos de cese al fuego, salvoconductos para los negociadores, pueden caber dentro de las facultades ordinarias del presidente o dentro de aquellas que, de manera especial, le hayan sido conferidas previamente, al paso que otros componentes de los acuerdos, que comportan reformas legislativas o constitucionales, necesariamente, deberán ser objeto de incorporación por los

cauces constitucionales”[147]. Igualmente, precisó sobre este último punto que, –de cara al Acuerdo Final de paz de 2016– así como hay compromisos que son determinantes de las condiciones mismas de la desmovilización y la reincorporación a la vida civil, hay otros puntos que apuntan a transformaciones sociales, políticas o económicas y que se forman como compromisos programáticos sujetos a la deliberación democrática, participativa y pluralista “lo cual sugiere que la decisión se mantiene en una instancia distinta, dentro de la cual, en los términos de la Constitución se hará una incorporación política de lo acordado, en el libre juego democrático”[148].

162. Sin embargo, la norma demandada no hace ninguna distinción en torno al alcance de los contenidos que el legislador está facultando que se pacten en los acuerdos parciales o totales, o en los protocolos y, además, no se conoce de antemano el acuerdo que dota de contenido a la norma objeto de control -como ocurrió por ejemplo en el caso del Acuerdo Final de Paz-. En cambio, tal y como está formulada, la norma pretende de forma abstracta y anticipada otorgar directamente la calidad de DIH a las disposiciones con contenido humanitario de los acuerdos de paz, sin sujetarlo a los mecanismos de producción normativa previstos por la Constitución y la ley. De este modo, en la redacción actual, la norma fija una vía por la cual el Gobierno nacional puede incorporar normas al ordenamiento jurídico, desconociendo el Estado de derecho y el principio de separación de poderes.

163. La Corte ha reconocido que, si bien la búsqueda de la paz es una facultad y un deber que compromete a todos los órganos del Estado, esta se debe ejercer en el marco de la Constitución, por lo que no se puede entender como una autorización “a los órganos políticos a tomar decisiones que contradigan normas constitucionales”, de modo que “nunca pueden concebirse decisiones políticas o jurídicas, por más loables que sean, como excepciones a la propia institución superior”[149].

164. En efecto, la suscripción de los acuerdos de paz de que trata el artículo demandado, corresponde al presidente de la República en ejercicio de las funciones

previstas en el artículo 189 de la Constitución Política. Aunque dicha función permite acudir a diversas medidas para mantener y conservar el orden público donde fuere turbado, “debe esforzarse por encontrar soluciones pacíficas, pues estas ‘se acomodan mejor a la filosofía humanista y al amplio despliegue normativo en torno a la paz que la Constitución propugna’”[150].

165. Ahora bien, del hecho de que el presidente sea la autoridad competente no se deriva en ningún caso que este sea el único poder sobre el que recae la obligación de adelantar acciones tendientes a la consecución de la paz. Teniendo en cuenta que el Estado colombiano está fundado en el principio de la división de poderes y la colaboración armónica de las ramas del poder público, si bien al presidente le corresponde restablecer el orden público y en el ejercicio de esta función puede suscribir acuerdos de paz “las otras ramas del poder público también deben desarrollar lo que les corresponda dentro de la órbita de sus respectivas atribuciones en esta materia” [151].

166. Dado que la convivencia pacífica y la búsqueda de la paz son finalidades esenciales del Estado, comprometen no solo al presidente de la República, sino en general, a todas las autoridades del Estado tal y como lo señala el artículo 2 de la Constitución Política. La precitada Sentencia C-379 de 2016 fue clara frente a este punto cuando señaló:

“si bien la competencia de restablecer el orden público le corresponde al presidente de la República y este indefectiblemente es quien debe firmar un acuerdo final de paz, las otras ramas del poder público también deben desarrollar lo que les corresponda dentro de la órbita de sus respectivas atribuciones en esta materia. Así lo afirmó la Corte Constitucional en la sentencia C-283 de 1995, al establecer que ‘[n]o puede desconocerse, por otra parte, que en el ejercicio de las funciones públicas, si bien la Constitución ha establecido el criterio general de la separación, que reserva a cada rama una órbita de atribuciones en la que no pueden inmiscuirse las demás, ella misma ha señalado que todas colaboran armónicamente

para la realización de los fines del Estado (Artículo 113 C.P).

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

167. Así pues, el presidente de la República es el titular de la facultad de suscribir acuerdos de paz, potestad que, en un Estado constitucional como el colombiano, debe ejercer en el marco de la regulación prevista por el Congreso. Lejos de que ello signifique una superposición de competencias, cuando el legislador fija los contornos para el ejercicio de las negociaciones de paz, garantiza la legitimidad democrática que lo respalda[152].

168. Sin embargo, desconociendo el principio de separación de poderes, la norma demandada dispone que las “partes” en la mesa de diálogo pueden llegar a acuerdos parciales, y seguidamente señala que el contenido humanitario de esos acuerdos que tenga por propósito proteger a la población civil de los enfrentamientos armados, y a quienes no participan directamente de las hostilidades, hace parte del DIH y será vinculante para las partes.

169. Ahora bien, es necesario hacer una distinción. Los acuerdos totales o parciales y los protocolos, pueden contener disposiciones que reproduzcan el derecho internacional humanitario –que, como se explicó con detenimiento, no por ello convierte al instrumento en

una norma de DIH-. En este caso, tal contenido es vinculante para todas las partes en conflicto, incluyendo al Estado colombiano, no solo al Gobierno nacional, pero no en virtud de la norma demandada -que en este sentido es mera tautología- sino en virtud del carácter vinculante del DIH para el Estado y las partes en conflicto con independencia de su observancia recíproca. Así por ejemplo, si un acuerdo total o parcial, o un protocolo tiene por objeto limitar el uso de las minas antipersonales, tal disposición es vinculante para todo el Estado colombiano además de las partes en conflicto, pero en virtud de que el Tratado Ottawa de 1997 sobre las Minas Antipersona prohíbe el empleo de tales armas dado que se trata de un método que desconoce el principio humanitario de distinción. Sin embargo, es posible que los acuerdos o protocolos plasmen contenidos distintos que, en virtud de su naturaleza, requieran de una implementación normativa para que sean vinculantes para autoridades distintas al Gobierno nacional que suscribe el acuerdo, el cual sí queda vinculado por virtud del principio de pacta sunt servanda. Esto es, los acuerdos o protocolos pueden incluir contenidos que requieran de una implementación normativa posterior por los cauces previstos por el ordenamiento jurídico.

170. En definitiva, en la norma que se analiza, el legislador incorpora al ordenamiento jurídico, de manera abstracta y anticipada, los contenidos humanitarios que el gobierno acuerde con los GAOML en el marco de un proceso de paz. Además, los incorpora al DIH y, por lo mismo, al bloque de constitucionalidad, reconociéndoles de esa manera el carácter de parámetro de constitucionalidad. Esa lectura de la norma es contraria al principio de separación de poderes contenido en el artículo 113 de la Constitución Política y, por consiguiente, la Corte declara exequible en forma condicionada el inciso segundo del párrafo 6 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997 adicionado por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022, en el entendido de que, cuando los contenidos de carácter humanitario que hagan parte de los acuerdos o protocolos requieran de implementación normativa, esta debe realizarse a través de los instrumentos previstos en la Constitución y la ley para el efecto y bajo el estricto cumplimiento de los requisitos de producción normativa que prevé la Constitución.

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

RESUELVE

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

Notifíquese y cúmplase

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Con impedimento aceptado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

A LA SENTENCIA C-036/25

Si bien comparto la decisión adoptada en la Sentencia C-036 de 2025, con el acostumbrado respeto por la Sala, me permito manifestar que, a mi juicio, el razonamiento expuesto para fundar dicha decisión se queda corto, por lo cual debo aclarar mi voto.

Tal y como lo reconoce la Sentencia C-036 de 2025, el artículo 5 de la Ley 2272 que modificó el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, en concordancia con el artículo 2 de esa misma Ley 2272 de 2022, faculta a los representantes expresamente autorizados por el Gobierno para adelantar “negociaciones con grupos armados organizados al margen de la ley con los que se adelanten diálogos de carácter político, en los que se pacten acuerdos de paz”, por un lado y, por otro, a entablar “acercamientos y conversaciones con grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento.” De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 2272 de 2022, la facultad de firmar acuerdos tiene como finalidad “obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el respeto de los Derechos Humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones o su tránsito a la legalidad y la creación de condiciones que propendan por un orden político,

social y económico justo.”[153]

La misma Sentencia reconoce igualmente en el FJ 117 que, como ha explicado el CICR, el DIH “es un conjunto de normas que, por razones humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados. Protege a las personas que no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra.”[154] El DIH se encuentra contenido en los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949 –de los que es parte Colombia de acuerdo con la Ley 5 de 1960–, los tratados complementarios de los Convenios contemplados en Protocolos adicionales de 1977 relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados, así como, en la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflictos armados y sus dos Protocolos, la Convención de 1972 sobre Armas Bacteriológicas, la Convención de 1980 sobre Ciertas Armas Convencionales y sus cinco Protocolos, la Convención de 1993 sobre Armas Químicas, el Tratado de Ottawa de 1997 sobre las Minas Antipersonal y el Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Por último, otras disposiciones del DIH son aceptadas como derecho consuetudinario aplicables a todos los Estados. Como parte de los cuatro Convenios de Ginebra, el artículo 3 común es una norma de DIH, pero tal carácter no se extiende a los acuerdos alcanzados en virtud del mencionado artículo 3 común. Dichos acuerdos de materialización del DIH encuentran sustento en la norma común en cuanto dispone “invitar a las partes en conflicto a concluir acuerdos para aplicar, además del artículo 3 común, ‘las otras disposiciones’ de los Convenios de Ginebra que no son formalmente aplicables en un conflicto armado sin carácter internacional”[155].

En definitiva, el artículo 3 común no sólo incluye los contenidos mínimos de DIH que deben respetarse por las partes en conflictos armados no internacionales, sino que invita a las partes en conflicto a que, a través de acuerdos, pongan en vigor las normas que protegen a la población que no participa directamente en las hostilidades, sin que ese acuerdo en sí mismo, pueda integrar el corpus iuris del derecho internacional humanitario.

También la Sentencia es clara al señalar en los FJ 127 a 129 y 138 que la jurisprudencia constitucional ha señalado que los acuerdos de paz, en términos generales, son “pactos

orientados a poner fin a un conflicto armado”[156] cuya caracterización depende en buena medida de las distintas tipologías de los conflictos subyacentes. Dentro de esta calificación es importante diferenciar los acuerdos de paz que tienen lugar en el marco de un orden constitucional, en el que el conflicto plantea aspiraciones de reformas sin pretender un cambio total de régimen; y aquellos que se surten, cuando el orden jurídico del Estado ha dejado de regir o se encuentra altamente erosionado por el conflicto, y los acuerdos de paz tienen la vocación de constituirse como un pacto configurativo de un nuevo orden jurídico, y tiene como propósito construir un nuevo panorama constitucional.

En el primer evento, el acuerdo de paz se produce en un escenario altamente institucionalizado que no será sustituido por el acuerdo, el cual se produce en el marco de una Constitución vigente. Por lo anterior, “se acentúa la dimensión política del acuerdo y su formalización requiere complejos procesos de implementación jurídico por los cauces que la Constitución ha previsto para ello.”[157] En cambio, en el segundo escenario, el acuerdo de paz llena un vacío jurídico y por tanto, “puede tener valor cuasi constitucional y adquirir un estatus definitivo con un proceso menor de formalización.”[158] Así mismo, desde sus inicios, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que “el acto de firma de los acuerdos definitivos, mediante el cual se plasman con carácter vinculante los pactos que constituyan resultado final de los diálogos, está reservado de manera exclusiva al presidente de la República en su calidad de Jefe del Estado”[159] puesto que, por la trascendente implicación de este tipo de acuerdos, su contenido debe quedar en las manos de quien tiene a su cargo la conducción del orden público.[160] Esta postura se reiteró en la Sentencia C-379 de 2016, en la que se recordó que el Acuerdo Final “materializa una decisión política del presidente de la República sobre materias negociadas entre el Gobierno y el grupo armado ilegal, como condiciones para el fin del conflicto y el logro de la paz. Así pues, este Acuerdo no tiene el alcance de definir el contenido del derecho-deber a la paz, previsto en el artículo 22 C.P., sino que tiene un propósito mucho más limitado: fijar las condiciones específicas de finalización del conflicto armado con un grupo armado ilegal”.

Por ello, como también lo reconoce la Sentencia C-036 de 2025, la búsqueda de la paz es

una facultad y un deber que deben realizarse dentro del marco de la Constitución, por lo que no autoriza “a los órganos políticos a tomar decisiones que contradigan normas constitucionales”[161], de modo que “nunca pueden concebirse decisiones políticas o jurídicas, por más loables que sean, como excepciones a la propia institución superior”[162].

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

De conformidad con lo anterior, la Corte declaró exequible en forma condicionada el inciso segundo del párrafo 6 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997 adicionado por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022, en el entendido de que, cuando los contenidos de carácter humanitario que hagan parte de los acuerdos o protocolos requieran de implementación normativa, esta debe realizarse a través de los instrumentos previstos en la Constitución y la ley para el efecto y bajo el estricto cumplimiento de los requisitos de producción normativa que prevé la Constitución.

Esta ambigüedad podría llevar al equívoco de que, a partir de la exequibilidad condicionada del párrafo 6, es posible suscribir protocolos y llegar a acuerdos con las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y, por esa vía, sostener que con ellas se puede iniciar procesos de negociación y, a la postre, lograr acuerdos.

De manera clara y explícita debo advertir que dicha interpretación no tiene ningún fundamento constitucional, pues con las estructuras criminales organizadas de alto impacto o bandas criminales no es posible celebrar ningún tipo de protocolos ni llegar a acuerdos, incluso si son parciales. Esto únicamente lo permite la Constitución cuando se trata de grupos armados organizados al margen de la ley con objetivos políticos y en tanto

mantengan dicha condición, sin haberse transformado en estructuras criminales. Por tanto, así debe entenderse, entonces, el contenido y alcance del párrafo 6 del artículo 5, y debe excluirse como inconstitucional cualquier interpretación que pretenda su aplicación a las estructuras criminales.

Es cierto que el artículo 2º de esa misma Ley 2272 de 2022, clasifica los procesos que pueden adelantarse con la finalidad de lograr la llamada paz total en dos tipos, que se distinguen por sus características y por los grupos violentos con los que se pueden adelantar, así:

i) Los procesos con grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML) que participan en un conflicto armado, esto es, que cumplen los requisitos exigidos por el DIH para considerar que existe un conflicto armado no internacional, que actúan bajo un mando responsable, y ejercen sobre una parte del territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y de cierta intensidad, respecto de los que se autoriza al Gobierno para adelantar diálogos y negociaciones de carácter político en los que se pacten acuerdos de paz; y,

ii) Los procesos de “acercamientos y conversaciones” con “grupos armados organizados” o “estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto” (EAOCAI), que son “organizaciones criminales conformadas por un número plural de personas, organizadas en una estructura jerárquica y/o en red, que se dediquen a la ejecución permanente o continua de conductas punibles, entre las que podrán encontrarse las tipificadas en la Convención de Palermo, que se enmarquen en patrones criminales que incluyan el sometimiento violento de la población civil de los territorios rurales y urbanos en los que operen, y cumplan funciones en una o más economías ilícitas”, con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento. En esta norma, la ley prevé que también se entenderá como parte de una estructura armada organizada de crimen de alto impacto a los exmiembros de grupos armados al margen de la ley, desmovilizados mediante acuerdos pactados con el Estado

Colombiano, que contribuyan con su desmantelamiento.

Como se observa, se trata en todo caso de dos clases de organizaciones que conceptualmente son distintas, aunque a decir verdad, dada su forma y fines de su actuar actual, en la práctica ya se confunden porque unas y otras parecen ser organizaciones criminales conformadas por un número plural de personas, organizadas en una estructura jerárquica y/o en red, que desde hace varios años se dedican a la ejecución permanente y continua de conductas punibles que se enmarcan en patrones criminales que incluyen el sometimiento violento de la población civil de los territorios rurales y urbanos en los que operan y desarrollan actividades principalmente en una o más economías ilícitas asociadas al narcotráfico, la extorsión, el secuestro, la minería ilegal, el tráfico de armas, la trata de migrantes y la trata de personas en general. Se trata de un problema estructural que curiosamente se ha intensificado ahora por la omisión del Gobierno Nacional con el pretexto de avanzar en la consolidación de la llamada “paz total” con tales organizaciones criminales.

En efecto, desde hace varios años los grupos armados que han creado corredores de movilidad estratégicos entre el nudo de Paramillo, el Macizo Colombiano, Sumapaz y Catatumbo, retomando áreas del Huila y Tolima y expandiendo y ampliando su presencia delictiva y su acción en más territorio rural y urbano cometiendo infracciones sistemáticas al DIH, se diluyen en la sociedad civil desarrollando operaciones de información e instrumentalización de la sociedad para presionar diálogos y continúan su accionar en alianza con otros grupos o con la denominada segunda Marquetalia, combinado con economías ilícitas, con una ampliación del portafolio criminal, con un incremento de la financiación desde la minería ilegal y la extorsión, la trata de migrantes, la trata de seres humanos, la suplantación de la autoridad, el confinamiento de la población inclusive afro e indígena, la restricción a la comercialización de alimentos y medicinas la imposición de normas de convivencia, de actividades económicas, de control social, de tránsito de vehículos, circulación peatonal y restricción de la movilidad.

No de ahora, sino desde hace varios años también, solo que ahora con más ímpetu, el ELN ha proyectado y ejecuta el fortalecimiento del componente armado mediante el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes; la creación de nuevas estructuras para copar áreas abandonadas; la recuperación de antiguas áreas bases y expansión a territorios en Santander, Boyacá y la Serranía del Perijá; la reactivación del Frente de Guerra Central para articular el centro del país con otras regiones; la sistemática y constante inteligencia delictiva para la selección de objetivos potenciales; la ejecución de acciones terroristas contra la Fuerza Pública, la infraestructura crítica y la población civil, para demostrar capacidad delictiva y la recuperación del control delictivo en Nariño mediante el envío de estructuras y/o neutralización de cabecillas del Frente Comuneros del Sur.

Igualmente, disidentes y desertores de las FARC, desde siempre los primeros y desde 2018 los segundos, buscan restablecer su mando y control para tener apalancamiento en las mesas de negociación; la ejecución de un plan de expansión territorial mediante el desdoblamiento de estructuras en nuevas áreas en los departamentos del Cesar, Norte de Santander, Caquetá, Putumayo, Nariño, Guaviare, Meta y Vichada y con el fin de recuperar y ocupar antiguas áreas de injerencia y corredores de movilidad estratégicos de las extintas FARC-EP; e instrumentalizar a la población civil en las áreas en donde prevalecen y tienen control de las economías ilícitas. A raíz de las diferencias criminales entre los principales cabecillas, lo que implica que no hay mando y control sino coordinación entre estructuras, las FARC Estado Mayor Central se divide actualmente en tres facciones, así: Alias “Iván Mordisco”: El Bloque Occidental Jacobo Arenas (BOJA), anteriormente conocido como el Comando Coordinador de Occidente, que cuenta con varias subestructuras, incluyendo la Columna Móvil Jaime Martínez, el Frente Carlos Patiño, el Frente 30 Rafael Aguilera, la Compañía Ismael Ruiz, el Frente Franco Benavides, la Columna Móvil Dagoberto Ramos, la Columna Móvil Urías Rondón, la Columna Móvil Alan Rodríguez y la Compañía Adán Izquierdo; “CCO”; “BAMMV” y el “BCIP”; Alias “Calarcá”: “BMM”, “BJSB” y Frente “Raúl Reyes”; y, Alias “Oscar Barreto”: “Frente 57”. Estas estructuras realizan acciones de constreñimiento a la población civil; la instrumentalizan con el fin de impedir el cumplimiento de la misión constitucional de la Fuerza Pública y exigen acatar las normas de convivencia que imponen donde tienen injerencia, con el fin de tener control efectivo de la población civil.

Por su parte, las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto como el Clan del Golfo, los Conquistadores de la Sierra Nevada (ACSN), los “Pachencas”, los “rastros”, los “costeños”, “los nuevos rastros”, “los nuevos rastros caleños”, “los pepes”, “los Vega Daza”, los “Urabeños”, el Erpac, la Segunda Marquetalia liderada por Luciano Marín, “Iván Márquez”, que cuenta con 3 estructuras, a saber: el “Ala FARC-EP”¹⁴, la Coordinadora Guerrillera del Pacífico y Comandos de Frontera, que se consolidan como uno de los actores dominantes en el pacífico nariñense y los Comandos de Frontera, que tienen influencia en departamentos de la región Amazónica, especialmente en Putumayo; la Oficina de Envigado y otras estructuras de Medellín y el Valle de Aburrá, de Buenaventura, de Quibdó, y otras decenas de grupos de la misma clase, intensifican sus estrategias con la finalidad de alcanzar el reconocimiento por parte de la población civil; la instrumentalización de las comunidades, mediante el confinamiento y constreñimiento en áreas de injerencia; declaran como objetivo militar a cualquier persona que colabore a otros grupos; actúan en las economías ilícitas basadas en el narcotráfico especialmente con carteles mexicanos, el tráfico de migrantes, la trata de personas, la extorsión y secuestro, la minería ilegal, entre otros. De manera particular, el Clan del Golfo externaliza sus actividades delictivas a grupos delincuenciales más pequeños y locales, lo que le permite expandirse desde el Bajo Cauca, el Urabá Antioqueño y el sur de Córdoba, hacia otras regiones del país, como la costa caribe, los llanos orientales y el suroccidente, en departamentos como Huila y Tolima.

A las fechas de proferirse tanto las Sentencia C-525 y C-542 de 2023 como ahora la Sentencia C-036 de 2025, la Defensoría del Pueblo, basada en el monitoreo de su Sistema de Alertas Tempranas, se ha mostrado preocupada por el aumento en la presencia del Clan del Golfo, la guerrilla del ELN y las disidencias de las Farc, además de las estructuras del crimen organizado, en varias regiones de la geografía colombiana. Según la Defensoría del Pueblo, el Clan del Golfo es la organización criminal que más se ha expandido, puesto que pasó de tener injerencia en 253 municipios durante el 2022 a 392 de 24 departamentos en 2023. Le siguen las disidencias de las Farc – Estado Mayor Central (ECM) y la Segunda Marquetalia, puesto que atendiendo al comparativo de los mismos periodos, pasaron de estar en 230 poblaciones a 299; el primero en 209 municipios de 22 departamentos y el

segundo en 15. El Ejército de Liberación Nacional (ELN), en el 2022 tenía injerencia en 189 municipios, pero durante el 2023 su presencia se extendió a 231 de 19 departamentos y se prevé que se siga extendiendo en buena parte del Departamento de Norte de Santander, Santander, Arauca, Nariño y Putumayo en estos últimos a través de sus disidencias. Otras estructuras del crimen organizado hacían presencia en 141 municipios hace dos años, y en el 2024 su presencia se amplió a 184 municipios de 22 departamentos.

Ello significa que en medio de este problema estructural de orden público interno y en consecuencia de ausencia de paz, convivencia y tranquilidad, entre 2022 y 2024, Colombia enfrenta un aumento de más del 30% en presencia de grupos armados de toda clase, con tendencia a incrementarse dramáticamente, siendo las áreas más afectadas los Montes de María, el Sur de Bolívar, el Occidente antioqueño, el Sur del Chocó y Bajo Calima, el Medio y Bajo Atrato, el Norte del Cauca y el Sur de Valle del Cauca, el Catatumbo, el Caguán, Yarí, Ariari y el Bajo Putumayo, la Sabana y el piedemonte araucano, el Nordeste antioqueño y el Bajo Cauca, el Urabá antioqueño y el Sur de Córdoba.

En suma, en medio de este problema estructural, los ciudadanos están a merced de todas estas clases de grupos armados o estructuras criminales que operan al margen de la ley en buena parte, por lo demás muy importante, del territorio nacional, mientras que a las Fuerzas Militares y de Policía, por decisión del alto gobierno, no se les permite actuar en su integridad para cumplir su finalidad primordial de defender la soberanía, la integridad del territorio y del orden constitucional, por una parte y, por la otra, mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que todos los habitantes de Colombia convivan en paz, so pretexto de “avanzar” en la obtención de la “paz total” con estas organizaciones criminales

Cabe recordar que en la Sentencia C-525 de 2023, al analizar la compatibilidad del artículo

5 de la Ley 2272 de 2022 con la Constitución, se dejó muy claro que los términos de sometimiento a la justicia de las estructuras organizadas de crimen de alto impacto no pueden ser aquellos que “a juicio del Gobierno Nacional” se estimen necesarios. La norma que así lo preveía fue declarada inexecutable en el ordinal tercero de dicha sentencia.

Simultáneamente, en ese mismo ordinal se precisó que la disposición según la cual “los términos de sometimiento a la justicia a los que se lleguen con estas estructuras serán los que sean necesarios para pacificar los territorios y lograr su sometimiento a la justicia” es executable, “en el entendido de que los términos de sometimiento a la justicia deben ser definidos por el Legislador y garantizar los derechos de las víctimas.”

En estas condiciones, no es posible establecer los términos de sometimiento a la justicia de estas estructuras a través de protocolos o acuerdos entre ellas y el gobierno, ya que dichos términos deben ser definidos exclusivamente por la ley y, además, deben garantizar los derechos de las víctimas.

En segundo lugar, en modo alguno puede entenderse, ni siquiera bajo las condiciones fijadas en el condicionamiento, que el crimen organizado -aun si se trata de una estructura organizada de crimen de alto impacto- pueda ser considerado un sujeto legítimo para establecer, mediante protocolo o acuerdo, reglas propias del derecho internacional humanitario.

El derecho internacional humanitario, concebido principalmente para regular conflictos entre Estados -como lo reflejan los Convenios de Ginebra de 1949-, también puede aplicarse a conflictos armados no internacionales, según lo previsto en el artículo 3 común de dichos convenios y en otros instrumentos como el Protocolo II adicional. No obstante, bajo ninguna circunstancia reconoce a la criminalidad común organizada, incluso si se trata de estructuras de alto impacto, la capacidad de establecer normas de derecho internacional humanitario, a través de protocolos o acuerdos con el gobierno, ni tampoco que, aunque no tengan ese carácter, puedan llegar a implementarse, por las vías ordinarias dentro del ordenamiento

jurídico.

Aceptar esa posibilidad implicaría violentar tanto la Constitución como el propio derecho internacional humanitario, ya que la criminalidad organizada no puede ser, mediante protocolos o acuerdos llamados a tener implementación normativa, coautora de normas que integren el ordenamiento jurídico. Por el contrario, como lo reiteró la Sentencia C-525 de 2023, estas estructuras deben someterse a la justicia, bajo los términos que establezca la ley, sin afectar en ningún caso la garantía de los derechos de las víctimas. El crimen no puede asumir la misión de legislar o de ser fuente, merced a unos pretendidos acuerdos, del derecho. El crimen se somete al derecho y el derecho no se somete al crimen.

En tercer lugar, considero que es inaceptable asumir siquiera que, a partir del condicionamiento, es posible suscribir protocolos o acuerdos con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, prescindiendo de lo que previamente haya establecido la ley.

Una apreciación así conduce a dos consecuencias inaceptables desde el punto de vista constitucional. Por un lado, podría concluirse erradamente que estos protocolos o acuerdos tienen efectos normativos, lo cual permite alterar los términos fijados por la ley para el sometimiento a la justicia. Por otro lado, podría también entenderse, equivocadamente, que, para efectos de dichos protocolos o acuerdos, resulta relevante para la figura de los gestores de paz, que tendrían tareas de negociación.

La primera conclusión es inadmisibles, pues ni las estructuras armadas ni el gobierno, ni siquiera por un acuerdo entre ambos, pueden modificar los términos legales del sometimiento a la justicia, ni puede admitirse que dichos acuerdos sirvan de fundamento para establecer nuevas normas o modificar el ordenamiento jurídico por la vía de la implementación normativa.

La segunda conclusión también es inadmisibile, ya que, si las condiciones del sometimiento sólo pueden ser fijadas previamente por la ley, el rol de los gestores de paz no puede entenderse como el de partes o facilitadores en una negociación. Simplemente no hay nada que negociar, y menos aún en términos normativos, aunque se alegue que su implementación sea normativa. Como lo he señalado en los salvamentos de voto a las sentencias C-262, C-526 y C-542 de 2023, esta figura carece de sentido cuando se trata únicamente de aceptar o no unas condiciones legales previamente definidas, que constituyen el marco y el contenido del sometimiento a la justicia.

En conclusión, si bien comparto el objetivo de la norma, en cuanto busca facilitar tanto los procesos de paz y como los de sometimiento a la justicia, su aplicación debe ceñirse estrictamente a los límites fijados por la Constitución y por el derecho internacional humanitario. Cualquier interpretación que habilite acuerdos o protocolos con estructuras criminales o que permita alterar, sin intervención del legislador, las condiciones del sometimiento, excede tales límites y pone en riesgo principios fundamentales del Estado Social y Democrático de Derecho, en particular la garantía de los derechos de las víctimas y la legitimidad del ordenamiento jurídico.

En estos términos, dejo consignada, con todo respeto y consideración, mi aclaración de voto.

Fecha ut supra.

Magistrado

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

[2] Adicionado por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022.

[3] Sentencia C-630 de 2017.

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

[5] Mediante el cual se regula el “régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”, conforme a las disposiciones señaladas en el artículo 242 de la Constitución.

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

[7] Mediante auto del 31 de julio de 2024, el despacho sustanciador admitió la demanda y dispuso (i) comunicar por conducto de la Secretaría General el inicio del proceso al presidente del Congreso de la República, los ministros del Interior, de Justicia y del Derecho, y de Defensa Nacional; (ii) dar traslado del proceso a la Procuradora General de la Nación para rendir su concepto de rigor; (iii) fijar en lista el proceso; y (iv) con fundamento en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, invitó a expertos para que se pronunciaran sobre los argumentos de la demanda.

[8] Diario Oficial No. 52.208 del 4 de noviembre de 2022.

[9] Escrito de corrección de la demanda.

[10] Ibid., p. 4.

[11] Artículos 244 de la Constitución Política y 11 del Decreto Ley 2067 de 1991.

[12] Intervención conjunta, p. 4.

[13] Intervención conjunta, p. 6.

[14] Ibid., p. 4.

[15] Ibid.

[17] Ibid., p. 6.

[18] Según la cual “[l]os acuerdos parciales tendrán que cumplir en toda circunstancia los deberes constitucionales del Estado o leyes vigentes y serán vinculantes en tanto se ajusten a estos preceptos”. Ibid.

[19] En particular, la intervención señala el siguiente apartado normativo “[l]a política de paz será una política de Estado, en lo concerniente a los acuerdos de paz firmados y a los que se llegaren a pactar, así como a los procesos de paz en curso y los procesos dirigidos al sometimiento y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto. En tal sentido, cumpliendo con los requisitos constitucionales vinculará a las autoridades de todas las ramas y niveles del poder público, quienes deberán orientar sus actuaciones a su implementación y cumplimiento. Los gobiernos deberán garantizar los enfoques de derechos, diferencial, de género, étnico, cultural, territorial e interseccional en la construcción de las políticas públicas de paz” (énfasis de la cita). Ibid.

[20] Ibid.

[21] Ibid., p. 7.

[22] Ibid., p. 7.

[23] Ibid., p. 7.

[24] Ibid., p. 8.

[25] Decreto Ley 2067 de 1991, artículo 13.

[26] Intervención Defensoría del Pueblo, p. 11.

[27] Ibid., p. 13.

[28] Ibid., p 14.

[29] Ibid.

[30] Ibid., p. 18.

[31] Intervención Universidad Santiago de Cali, p. 12.

[32] En concreto, en el contenido de la Gaceta n.º 1041 del 8 de septiembre de 2022.

[33] Intervención Universidad Santiago de Cali, p. 12.

[34] Ibid., p. 10. Énfasis añadido.

[35] Ibid., p. 11.

[36] Intervención Academia Colombia de Jurisprudencia, p. 7.

[37] Intervención Instituto Colombiano de Derecho Procesal, p.p. 7-8, citando a “Comentarios de los Convenios de Ginebra de 1949: Comentario del Convenio de Ginebra (I) para aliviar la suerte que corren los heridos y los 51 enfermos de las fuerzas armadas en campaña. Artículo 3: Conflictos sin carácter internacional (CICR, 2019).

[38] En concreto, citó las sentencias C-225 de 1995 y C-630 de 2017.

[39] Ibid., p. 10.

[41] Como fundamento de esta afirmación citó la Sentencia C-141 de 2010. Intervención del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.

[42] Ibid., p. 5.

[43] Ibid., p. 6.

[44] Intervención Universidad del Norte, p. 7.

[45] Artículos 242-1 de la Constitución Política y 7 del Decreto 2067 de 1991.

[46] En representación del Colegio Colombiano de Juristas.

[47] Disponible en:
<https://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/dialogos-eln/Paginas/Recursos-y-documentos.aspx> y https://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/dialogos_con_EM_FARC-EP.

[48] Intervención Colegio Colombiano de Juristas, p. 10.

[49] Ibid.

[50][50] Intervención Colegio Colombiano de Juristas, p.p. 13-14.

[51] Concepto Procuradora General de la Nación.

[52] Ibid., p. 5.

[53] “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”.

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

[55] Cfr. Sentencias C-898 de 2001, C-215 de 2017, C-305 de 2019, C-450 de 2020 y C190 de 2022, entre otras.

[56] El inciso 2 del artículo 19 de la Ley 2272 de 2022 dispone que “los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º y 15 de la presente ley tendrán una vigencia de cuatro (4) años, a partir de su promulgación, y derogan las disposiciones que les son contrarias, en especial, las contenidas

en las Leyes 418 de 1997, 1421 de 2010 y 1941 de 2018”.

[57] Cfr. Sentencias C-084 de 1996, C-932 de 2006 y C-025 de 2012.

[58] De conformidad con los artículos 7 y 17 de la Ley Estatutaria 1712 de 2014 y 10 de la Ley 527 de 1999, el demandante podrá indicar el sitio web en el que se encuentra publicada la ley o el decreto con fuerza de ley cuyas disposiciones o normas son objeto de la demanda.

[59] Corte Constitucional, Sentencia C-330 de 2013, entre otras.

[60] Gaceta del Congreso n.º 1041 del 8 de septiembre de 2022.

[61] Gaceta del Congreso n.º 1041 del 8 de septiembre de 2022.

[62] Gaceta del Congreso 1041 del 8 de septiembre de 2022, proyecto de ley n.º 160 de 2022 de la Cámara de Representantes.

[63] Expediente digital, “intervención conjunta”, p. 4.

[64] Expediente digital, “intervención conjunta”, p. 5.

[65] Intervención conjunta, p. 6.

[66] Intervención Defensoría del Pueblo, p. 18.

[67] Ni el artículo 2 de la Ley 2272 de 2022, ni los párrafos 7 y 8 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997 fueron demandados y por tanto no son objeto de control en este proceso.

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

[69] Gaceta del Congreso n.º 1041 del 8 de septiembre de 2022, proyecto de ley n.º 160 de 2022 de la Cámara de Representantes.

[71] Ibíd.

[72] Cfr. Sentencia C-145 de 1994.

[73] Cfr. Sentencia C-499 de 1998.

[74] Cfr. Sentencia C-630 de 2017.

[75] Como ejemplos de protocolos en procesos de paz se pueden recordar el “Protocolo para mandato del mecanismo de veeduría, monitoreo y verificación en el marco del acuerdo para el respeto a la población civil y la implementación del cese al fuego bilateral, temporal de carácter nacional con impacto territorial”, o el “Protocolo de acciones específicas para el cese al fuego bilateral, temporal y Nacional entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional –ELN”.

[76] Cfr. Sentencia C-525 de 2023.

[77] Una caracterización más amplia sobre las respuestas constitucionales a los delitos políticos se encuentra en la Sentencia C-525 de 2023, apartado 7.2.

[78] Sentencia C-069 de 2020 citada por la C-525 de 2023.

[79] Ver al respecto las sentencias C-225 de 1995, C-177 de 2001, C-067 de 2003 y C-084 de 2016.

[80] Cfr. Sentencia C-1290 de 2001, reiterada en la C-415 de 2012. Sobre la Constitución como fuente primaria del derecho para la producción normativa, la Corte señaló que “La Constitución se erige en el marco supremo y último para determinar tanto la pertenencia al orden jurídico como la validez de cualquier norma, regla o decisión que formulen o profieran los órganos por ella instaurados. El conjunto de los actos de los órganos constituidos –Congreso, Ejecutivo y jueces– se identifica con referencia a la Constitución y no se reconoce como derecho si desconoce sus criterios de validez. La Constitución como *lex superior* precisa y regula las formas y métodos de producción de las normas que integran el ordenamiento y es por ello ‘fuente de fuentes’, norma *normarum*. Estas características de supremacía y de máxima regla de reconocimiento del orden jurídico propias de la Constitución, se expresan inequívocamente en el texto del artículo 4”, Sentencias C-1290 de 2001, reiterada por las C-037 de 2000, C-207 de 2003, C-298 de 2006 y C-415 de 2012.

[81] Cfr. Sentencias C-1290 de 2001 reiterada por la C-415 de 2012.

[82] Cfr. Sentencias C-018 de 2015 y C-054 de 2016.

[83] Sentencia C-146 de 2021.

[84] Cfr. Sentencia C-415 de 2012.

[85] Cfr. Ibid.

[86] De acuerdo con una primera concepción de los derechos fundamentales, los ciudadanos podían exigir directamente su cumplimiento siempre que se tratara de uno de los derechos contenidos en el artículo 85. Sin embargo, la evolución jurisprudencial llevó posteriormente a reconocer que los derechos fundamentales son aquellos relacionados con la dignidad humana, por lo cual, es posible que no se encuentre dentro del listado del precitado artículo constitucional.

[87] Cfr. Sentencia C-1290 de 2001, en concordancia con la C-415 de 2012 y C-054 de 2016. Sobre el control judicial de la constitucionalidad como garantía de la supremacía de la Constitución, consultar la Sentencia C-415 de 2012.

[88] Cfr. Sentencia C-054 de 2016. En esta oportunidad, la Corte consideró que “de lo que se trata, en últimas, es que la interpretación de las normas responda a una suerte de coherencia interna del orden jurídico en su conjunto, vinculado a la realización de los principios centrales del Estado Social y Democrático de Derecho”.

[89] Cfr. Sentencia C-630 de 2017.

[90] Cfr. Sentencia C-146 de 2021 siguiendo la C-469 de 2016.

[91] Ibidem, reiterando las sentencias C-327 de 2019 y C-469 de 2016.

[92] Cfr. Sentencia C-291 de 2007.

[93] Ibidem.

[94] Cfr. Sentencias C-291 de 2007 y C-070 de 2009, con referencia a Comisión

Interamericana de Derechos Humanos, caso “La Tablada” – Informe No. 55/97, Caso No. 11.137 Juan Carlos Abella vs. Argentina, 1997.

[95] Cfr. Sentencia C-525 de 2023. En esta oportunidad se precisó que el artículo 1 del Protocolo II adicional a los convenios de Ginebra es más estricto en tanto se exige que “el conflicto se desarrolle entre fuerzas armadas estatales y fuerzas armadas disidentes o ‘grupo armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo’”.

[96] Cfr. Sentencia C-291 de 2007.

[97] Estos Convenios, junto con sus Protocolos adicionales, conforman un grupo de tratados internacionales que “son el núcleo del derecho internacional humanitario, el ordenamiento jurídico internacional que regula la conducción de los conflictos armados y trata de limitar sus efectos. Protegen específicamente a quienes no participan en las hostilidades, como las personas civiles, el personal sanitario y los trabajadores humanitarios, y a quienes han dejado de participar en ellas, como los soldados heridos, enfermos y náufragos, y los prisioneros de guerra. Los Convenios y sus Protocolos exigen que se tomen medidas para prevenir o poner fin a todas las infracciones. Contienen normas estrictas acerca de lo que se conoce como ‘infracciones graves’. Quienes cometen este tipo de infracciones deben ser procesados y juzgados o extraditados, independientemente de su nacionalidad.”. Comité Internacional de la Cruz Roja –ICRC–, ¿Qué dice el DIH sobre los acuerdos especiales en el marco de un proceso de paz? disponible en: <https://www.icrc.org/es/derecho-y-politicas/los-convenios-de-ginebra-y-sus-comentarios>.

[98] El Artículo 3 común dispone que: “En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones: 1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la

fortuna o cualquier otro criterio análogo. ¹/₂¹/₂A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas: a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios; b) la toma de rehenes; c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes; d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados. ¹/₂¹/₂ 2) Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos. Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto. Además, las Partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio. ¹/₂¹/₂La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto.”

[99] Ibid.

[100] Comité Internacional de la Cruz Roja -ICRC-, Mejorar el respeto del Derecho Internacional Humanitario en los conflictos armados no internacionales. Disponible en: https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/es/assets/files/other/icrc_003_0923.pdf

[101] Comité Internacional de la Cruz Roja -ICRC-, ¿Qué dice el DIH sobre los acuerdos especiales en el marco de un proceso de paz? disponible en: <https://www.icrc.org/es/derecho-y-politicas/los-convenios-de-ginebra-y-sus-comentarios>

[102] Cfr. Sentencia C-225 de 1995.

[103] Ibidem.

[104] Ibidem.

[106] Intervención conjunta, p. 4

[107] Ibid.

[108] Comité Internacional de la Cruz Roja -CICR-, ¿Qué es el derecho internacional humanitario? Disponible en:

<https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/es/assets/files/other/dih.es.pdf>

[109] Cruz Roja, Comentario del Convenio de Ginebra I y del Artículo 3, disponible en: https://www.icrc.org/sites/default/files/document/file_list/commentary_ca_3_spa-con-metadatos.pdf

[110] Sentencia C-225 de 1995, citando la C-574 de 1992.

[111] Intervención conjunta, p. 6.

[112] “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

[113] “Por la cual se regula el plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

[114] Cfr. Sentencia C-379 de 2016.

[115] Cfr. Ibid.

[116] Cfr. Sentencia C-630 de 2017.

[117] Cfr. Sentencia C-630 de 2017. En esta oportunidad, la Corte analizó la constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2017, “Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

[118] Cfr. Sentencia C-630 de 2017.

[119] Cfr. Sentencia C-630 de 2017. En esta Sentencia, la Corte encontró que entre los criterios relevantes que diferencian los conflictos se encuentran las circunstancias en los que se producen, sus causas, su grado de intensidad, aquellos que surgen “de las pretensiones de secesión de un sector de la población; otros que pueden originarse en la lucha por la inclusión, con orígenes étnicos o religiosos o de otra índole; puede tratarse de conflictos generalizados por contraste con otros localizados, territorial o poblacionalmente, cuando el

conflicto, por ejemplo, fuese promovido por sectores sociales en determinadas zonas del país”.

[120] Cfr. Sentencia C-630 de 2017.

[121] Cfr. Sentencia C-630 de 2017.

[122] Cfr. Sentencia C-214 de 1993.

[123] Por esta razón la Corte ha explicado que se trata de decisiones de alta política reservadas al fuero presidencial que son indelegables. Cfr. Ibid.

[124] En aquella oportunidad, la Corte agregó una distinción frente a este último aspecto, en la cual señaló que hay, por un lado, componentes del acuerdo que son determinantes para las condiciones mismas de la desmovilización y el propósito de reincorporación a la vida civil, que fueron previstos por el Acuerdo Final de Paz con alto nivel de detalle; por otro lado, hay otros acuerdos que apuntan a transformaciones sociales, políticas o económicas que son presupuesto del acuerdo pero que son formulados como compromisos programáticos y su contenido ha quedado sujeto a la deliberación democrática, participativa y pluralista, lo que sugiere que la decisión se mantiene en una instancia distinta, cuya incorporación corresponde al libre juego democrático en los términos de la Constitución.

[125] Cfr. Sentencia C-312 de 1997, reiterado por la C-630 de 2017.

[126] Este componente busca definir de manera precisa las competencias y atribuciones de los diferentes órganos, y de esta manera limitar su ejercicio. Al respecto la jurisprudencia ha considerado que “la eficacia de los derechos fundamentales está supeditada, desde una perspectiva material, a la actividad simultánea de las diferentes ramas del poder, con el fin de adecuar un marco regulatorio, proveer efectivamente las prestaciones inherentes al derecho correspondiente, y resolver las controversias que se deriven de las dos primeras tareas”. Cfr. Sentencia C-253 de 2017.

[127] Consultar al respecto las sentencias C-285 de 2016, C-630 de 2017 y C-525 de 2023.

[128] Cfr. Sentencia C-525 de 2023. En concordancia con lo anterior, la Sentencia C-630 de

2017 señaló que “es preciso resaltar que, atendiendo la finalidad del Estado social, constitucional y democrático de Derecho, no tendría valor –jurídico, social y/o político– que una vez delimitadas las tareas misionales para cada órgano, éste no cuente con los instrumentos idóneos para garantizar su verdadera independencia, razón por la cual, a partir de la promulgación de la Constitución de 1991, este principio se convirtió en uno de sus ejes cardinales”. Cfr. Sentencia C-630 de 2017.

[129] Cfr. Sentencia C-332 de 2017.

[130] Cfr. Sentencia C-332 de 2017.

[131] Cfr. Sentencia C-032 de 1993.

[132] Cfr. Sentencia C-032 de 1993.

[133] Con fundamento en el artículo 189-4 de la Constitución Política que señala que “Corresponde al presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”.

[134] En la Sentencia C-332 de 2017, la Corte destacó además, que los procesos de búsqueda de paz, el respeto por las competencias del Congreso de la República adquiriría mayor importancia dado que “precisamente lo que se busca es generar mayores consensos, garantías de participación y espacios de reflexión en la adopción de decisiones, que legitimen y fortalezcan la consecución de una paz estable y duradera”. Reiterado por la C-630 de 2017.

[135] Cfr. Sentencia C-379 de 2016. A continuación, la Corte consideró que “si bien la competencia de restablecer el orden público le corresponde al presidente de la República y este indefectiblemente es quien debe firmar un acuerdo final de paz, las otras ramas del poder público también deben desarrollar lo que les corresponda dentro de la órbita de sus respectivas atribuciones en esta materia”.

[136] Por la disposición misma de la Constitución Política que en el artículo 188 señala que “el presidente de la República simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los

colombianos”.

[137] Cfr. Sentencia C-630 de 2017.

[138] Cfr. Sentencia C-225 de 1995.

[139] Ibid.

[140] Sobre la existencia de un conflicto armado de larga duración, esta corporación ha considerado que “No obstante las pretensiones del constituyente de 1991, lo cierto es que los colombianos han tenido que afrontar un conflicto armado interno que tuvo su origen antes de la Carta del 91, que no cesó con el advenimiento del nuevo orden constitucional y que se ha extendido a lo largo de más de medio siglo, causando el desplazamiento forzado de millones de personas, cientos de miles de muertos y desaparecidos, así como decenas de miles de víctimas de amenaza, despojo y abandono forzado de tierras, secuestro, tortura, violencia sexual, reclutamiento de niños y niñas, entre otros graves y masivos crímenes”. Sentencia C-630 de 2017.

[141] Intervención Defensoría del Pueblo, p. 16.

[142] Ver supra apartado 2.5.

[143] Cfr. Sentencia C-525 de 2023 que a su vez cita la C-048 de 2001.

[144] En la Sentencia C-225 de 1995, la Corte consideró que “la obligatoriedad del derecho internacional humanitario se impone a todas las partes que participen en un conflicto armado, y no sólo a las Fuerzas Armadas de aquellos Estados que hayan ratificado los respectivos tratados o es pues legítimo que un actor armado irregular, o una fuerza armada estatal, consideren que no tienen que respetar en un conflicto armado las normas mínimas de humanidad, por no haber suscrito estos actores los convenios internacionales respectivos, puesto que la fuerza normativa del derecho internacional humanitario deriva de la universal aceptación de sus contenidos normativos por los pueblos civilizados y de la evidencia de los valores de humanidad que estos instrumentos internacionales recogen. Todos los actores armados, estatales o no estatales, están entonces obligados a respetar estas normas que consagran aquellos principios mínimos de humanidad que no pueden ser derogados ni siquiera en las peores situaciones de conflicto armado.”

[145] Cfr. Sentencia C-291 de 2007.

[146] Cfr. Sentencia C-630 de 2017.

[147] Ibid.

[148] Ibid.

[150] Cfr. Sentencia C-630 de 2017, en referencia a la C-048 de 2001.

[151] Cfr. Sentencia C-379 de 2016 reiterada en la C-332 de 2017.

[152] La Sentencia C-630 de 2017 también expone el rol del poder judicial en el ámbito de los mecanismos de justicia transicional, en el sentido de señalar que es a esta rama a quien corresponde la competencia exclusiva de adjudicación, que se traduce en la potestad de investigar y sancionar las conductas cometidas en el marco del conflicto armado.

[153] Gaceta del Congreso 1041 del 8 de septiembre de 2022, proyecto de ley No. 160 de 2022 de la Cámara de Representantes.

[154] Cita original de la Sentencia C-036 de 2025: “Comité Internacional de la Cruz Roja -CICR-, ¿Qué es el derecho internacional humanitario? Disponible en: <https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/es/assets/files/other/dih.es.pdf>

[155] Cita original de la Sentencia C-036 de 2025: “Cruz Roja, Comentario del Convenio de Ginebra I y del Artículo 3, disponible en: https://www.icrc.org/sites/default/files/document/file_list/commentary_ca_3_spa-con-metadatos.pdf

[156] Cfr. Sentencia C-630 de 2017. En esta Sentencia, la Corte encontró que entre los criterios relevantes que diferencian los conflictos se encuentran las circunstancias en los que se producen, sus causas, su grado de intensidad, aquellos que surgen “de las pretensiones de secesión de un sector de la población; otros que pueden originarse en la lucha por la inclusión, con orígenes étnicos o religiosos o de otra índole; puede tratarse de conflictos generalizados por contraste con otros localizados, territorial o poblacionalmente, cuando el conflicto, por ejemplo, fuese promovido por sectores sociales en determinadas zonas del

país”.

[157] Cita original de la Sentencia: “Cfr. Sentencia C-630 de 2017.”

[158] Cita original de la Sentencia: “Cfr. Sentencia C-630 de 2017.”

[159] Cita original de la Sentencia: “Cfr. Sentencia C-214 de 1993.”

[160] Cita original de la Sentencia: “Por esta razón la Corte ha explicado que se trata de decisiones de alta política reservadas al fuero presidencial que son indelegables. Cfr. Ibid.”

[161] Cita original de la Sentencia: “Cfr. Sentencia C-032 de 1993.”

[162] Cita original de la Sentencia: “Cfr. Sentencia C-032 de 1993.”

This version of Total Doc Converter is unregistered.