

República de Colombia



Corte Constitucional

COMUNICADO 2

4 y 5 de febrero de 2025

Sentencia C-036/25 (5 de febrero)

M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

Expediente: D-15.933

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

1. Norma demandada

Ley 2272 de 2022¹

Artículo 5. Modifíquese el artículo 3° 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 6. Las partes en la mesa de diálogos podrán acordar la realización de acuerdos parciales, cuando lo estimen, los que deberán ser cumplidos de buena fe.

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

2. Decisión

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”.

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.

3. Síntesis de los fundamentos

El demandante formuló dos cargos 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-. El primero, por violación a los artículos 4 y 93 de la Constitución Política, pues a su juicio, la norma demandada integra automáticamente al bloque de constitucionalidad cualquier contenido de carácter humanitario de los acuerdos de paz y protocolos que suscriban las partes en la mesa de diálogo, al disponer que “hacen parte del DIH”, desconociendo los requisitos dispuestos por el propio artículo 93 superior, a saber: (i) que se trate de tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso; (ii) que los tratados versen sobre derechos humanos; y (iii) que tales derechos no puedan ser limitados en estados de excepción.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Reiterando su jurisprudencia, sostuvo que no tienen carácter normativo ni, por lo mismo, entran a formar parte del ordenamiento jurídico interno. Como dijo en la Sentencia C-225 de 1995, en referencia a los acuerdos especiales del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, “(...) tales acuerdos responden a una pretensión política perfectamente razonable, puesto que la vigencia práctica y efectiva del derecho internacional humanitario depende, en gran medida, de que exista una voluntad y un compromiso reales de las partes por respetarlo”.

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

(...) la supremacía constitucional se manifiesta tanto en una regla jerárquica, que le confiere a la Carta Política la máxima ubicación dentro del sistema jurídico interno, en virtud del carácter vinculante y prevalente que tienen los mandatos constitucionales, como en una regla interpretativa, según la cual la validez y eficacia de las normas infraconstitucionales depende del grado de

*compatibilidad con la Constitución, tal como ocurre con el cumplimiento de las formas y procedimientos de producción normativa allí previstos*².

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

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

Tal incorporación automática desconoce el equilibrio de poderes “al concentrar en una sola rama del poder público la capacidad de integrar directamente al ordenamiento jurídico las disposiciones que, por su naturaleza, requieren un proceso distinto consagrado en la Constitución para que se integren al ordenamiento”³. Al respecto ha dicho la Corte⁴ que “*el principio de la separación de los poderes surge como resultado de la búsqueda de mecanismos institucionales enderezada a evitar la arbitrariedad de los gobernantes y a asegurar la libertad de los asociados. Por esta razón, se decide separar la función pública entre diferentes ramas, de manera que no descansen únicamente en las manos de una sola y que los diversos órganos de cada una de ellas se controlen recíprocamente*”⁵.

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

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

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

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

³ Ibid., p. 4.

⁴ Sentencia C-630 de 2017.

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

(...) 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.).”⁶

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

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

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

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

Debe quedar absolutamente claro que con las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto en ningún caso se puede adelantar una negociación, acuerdo o protocolo, pues ellas son por completo ajenas a ello, ya que su actividad delictual se circunscribe a la criminalidad organizada

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

común. La circunstancia de que esta actividad tenga un alto impacto no cambia esa condición y de ninguna manera puede llevar a concluir que son sujetos de negociación política, de suerte que con ellos sea posible suscribir protocolos o llegar a acuerdos. Frente a tales estructuras sólo hay un camino posible, el de su sometimiento a la justicia. Y, para dicho sometimiento, no tiene cabida suscribir protocolos o llegar a acuerdos, mucho menos de aquellos que podrían eventualmente requerir una implementación normativa.

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

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

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

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

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

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

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

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