



AUTO A-1487/23

M.P. Alejandro Linares Cantillo

Expediente: D-15040

CORTE RECHAZÓ POR IMPERTINENTES DOS RECUSACIONES CONTRA EL MAGISTRADO JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR DENTRO DEL PROCESO DE CONSTITUCIONALIDAD CONTRA LOS ARTÍCULOS 2 (PARCIAL), 12 Y 18 DE LA LEY 2272 DE 2022, “[P]OR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA, ADICIONA Y PRORROGA LA LEY 418 DE 1997, PRORROGADA, MODIFICADA Y ADICIONADA POR LAS LEYES 548 DE 1999, 782 DE 2002, 1106 DE 2006, 1421 DE 2010, 1738 DE 2014, 1941 DE 2018, SE DEFINE LA POLÍTICA DE PAZ DE ESTADO, SE CREA EL SERVICIO SOCIAL PARA LA PAZ, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”

1. Asunto

Dentro del proceso de constitucionalidad que se adelanta contra los artículos 2 (parcial), 12 y 18 de la Ley 2272 de 2022¹, los ciudadanos Jomary Ortégón Osorio, Soraya Gutiérrez Argüello, Juan David Romero Preciado, por una parte; y Henry José Gallego Bedoya, por otra; formularon dos recusaciones en contra del magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar, con ocasión de la presunta difusión irregular del proyecto de sentencia que como magistrado sustanciador registró para consideración de la Sala Plena.

Al evaluar las recusaciones presentadas, **la Sala Plena de la Corte Constitucional determinó que éstas no cumplían los requisitos de pertinencia para darles trámite, razón por la cual procedió a rechazarlas.**

2. Decisión

PRIMERO. RECHAZAR, por impertinentes, las recusaciones formuladas por Jomary Ortégón Osorio, Soraya Gutiérrez Argüello, Juan David Romero Preciado y Henry José Gallego Bedoya contra el magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar, dentro del expediente D-15040.

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

SEGUNDO. COMPULSAR COPIAS de la presente decisión con destino a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, a la Fiscalía General de la Nación y a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes para que, en el ejercicio de sus funciones, lleven a cabo las actuaciones a que haya lugar ante la presunta difusión irregular del proyecto de sentencia registrado para consideración de la Sala Plena de la Corte Constitucional dentro del expediente D-15040.

TERCERO. Contra este auto no procede recurso alguno.

3. Reserva de aclaración de voto

El magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** se reservó la posibilidad de aclarar su voto frente a la decisión adoptada. El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar** no participó en la decisión.

SENTENCIA C-262/23

M.P. Alejandro Linares Cantillo

Expediente: D-15040

CORTE SE DECLARÓ INHIBIDA PARA PRONUNCIARSE DE FONDO RESPECTO DE DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LOS ARTÍCULOS 2° (PARCIAL), 12 Y 18 DE LA LEY 2272 DE 2022, “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA, ADICIONA Y PRORROGA LA LEY 418 DE 1997, PRORROGADA, MODIFICADA Y ADICIONADA POR LAS LEYES 548 DE 1999, 782 DE 2002, 1106 DE 2006, 1421 DE 2010, 1738 DE 2014, 1941 DE 2018, SE DEFINE LA POLÍTICA DE PAZ DE ESTADO, SE CREA EL SERVICIO SOCIAL PARA LA PAZ, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”

1. Normas demandadas²

“LEY 2272 DE 2022

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

(...)

Artículo 2°. Para los efectos de esta ley se entenderá por seguridad humana y por paz total lo siguiente:

(...)

(ii) Acercamientos y conversaciones con grupos armados organizados o estructuras

² Se subrayan los apartes demandados.

armadas organizadas de crimen de alto impacto, con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento.

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

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

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

Dirección Nacional de Inteligencia y el Alto Comisionado para la Paz.

(...)

Artículo 12. Cumplimiento de la sentencia C-101 de 2022 proferida por la Corte Constitucional. En cumplimiento de la Sentencia C-101 de 2022 proferida por la Corte Constitucional sobre los incisos 2 del artículo 8° y 3° del parágrafo del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010, se determina que los entes territoriales que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, estén recaudando el tributo creado con fundamento en el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010, y cuyo hecho generador sea en el caso de los departamentos la suscripción a un servicio público domiciliario, o de los municipios, los bienes raíces, sujetos al impuesto predial, podrán continuar cobrándolo con base en las condiciones definidas en sus ordenanzas o acuerdos.

(...)

Artículo 18. Paz con la naturaleza. La paz total como política de Estado deberá comprender la paz con la naturaleza. Los acuerdos de paz o términos de sometimiento a la justicia podrán contener, como medida de reparación, la reconciliación con la naturaleza."

2. Decisión

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

3. Síntesis de los fundamentos

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

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

En relación con el primer cargo, la Sala reiteró su jurisprudencia en cuanto a que para la adecuada estructuración de la acusación por violación de los principios de consecutividad e identidad flexible, no basta con señalar los textos adicionados en las plenarios de las cámaras legislativas que no fueron previamente discutidos por las respectivas comisiones constitucionales

permanentes, sino que también es menester que el demandante acredite que las *materias* nuevas incorporadas en segundo debate en plenaria no tienen ninguna relación de conexidad temática con aquéllas discutidas en primer debate en comisión. La Corporación encontró insatisfechas estas exigencias de aptitud en el caso concreto, porque el demandante no logró evidenciar que los asuntos regulados en los artículos acusados no fueron tratados durante primer debate en comisiones conjuntas y, en todo caso, tampoco demostró que las disposiciones introducidas en las plenarios no guardaban ninguna relación de conexidad con las materias discutidas en el primer debate conjunto.

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

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

Finalmente, y como quiera que el Ministerio Público y algunos intervinientes propusieron acusaciones adicionales y distintas a las planteadas por el accionante, la Corte recordó que no le es dado pronunciarse respecto de censuras que desbordan el objeto del proceso de constitucionalidad, el cual

se delimita a partir de los cargos de formulados por el demandante y no por quienes intervienen en el trámite.

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

4. Aclaraciones de voto y salvamento de voto

Las magistradas **NATALIA ÁNGEL CABO** y **DIANA FAJARDO RIVERA** se reservaron la posibilidad de aclarar sus votos frente a la decisión adoptada por la Sala Plena. El magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** se apartó de la posición mayoritaria y salvó su voto.

En su concepto, los cargos atinentes al proceso de formación de las normas acusadas, la demanda cumple con los estándares exigibles, en la medida en que, de una parte, indica cuál es procedimiento que ha debido seguirse y, de otra, señala cómo este procedimiento fue desconocido por el Congreso. En efecto, la demanda señala que en dicho procedimiento se desconocieron los principios de consecutividad e identidad flexible; alude en concreto al procedimiento de formación de las normas demandadas; y precisa las razones por las cuales, a su juicio, tales normas se introdujeron de manera “*súbita e inconexa*” en el trámite legislativo. En particular, se indica que: i) el artículo 2 de la Ley tuvo sustanciales modificaciones en el último debate (plenaria Cámara de Representantes), al punto que se modificó el sentido de la categoría “*estructura armada organizada de crimen de alto impacto*”, en beneficio de exmiembros de grupos armados, que en el pasado negociaron un acuerdo de paz con el gobierno y reincidieron en la comisión de ilícitos, sin que hubiesen mediado debates previos sobre el particular; ii) la fórmula prevista en el artículo 12 surgió también de forma novedosa en la plenaria de la Cámara, sin que se hubiese discutido en los debates precedentes; y iii) el artículo 18, relativo a la “reconciliación con la naturaleza”, también fue propuesto en la plenaria de la Cámara sin ningún tipo de debate previo.

En cuanto al cargo sustancial, planteado en contra de las normas enunciadas en los dos últimos incisos del numeral (ii) del literal c del artículo 2° de la Ley 2272 de 2022, la demanda señaló como parámetro de juzgamiento el Acto Legislativo 01 de 2017, del cual decantó dos elementos de juicio: por una parte, el de que de la concesión de beneficios de justicia transicional a miembros de organizaciones armadas que participan en negociaciones de paz está sujeto a la maximización de los derechos de las víctimas; y, por otra, el de que en el diseño constitucional dado por el Acto Legislativo 01 de 2017, esta fórmula de equilibrio se garantiza por virtud del

“régimen o sistema de condicionalidades”, cuyo propósito es que el reconocimiento de beneficios se vea siempre compensado por la protección de los derechos de las víctimas. En este contexto, la demanda precisó, respetando el contenido normativo objetivo de los preceptos demandados, que la posibilidad de que el gobierno converse con exmiembros de grupos armados ilegales que, habiendo suscrito acuerdos de paz, reincidieron en el delito– transgrede el régimen de condicionalidad. Según las palabras del actor, otorgar beneficios de justicia transicional a estos individuos, supone “*un sacrificio en términos de justicia [que] no se ve compensado con un incremento en la satisfacción de otros derechos de las víctimas.*”

Dadas las anteriores circunstancias el Magistrado Ibáñez señaló que la Corte ha debido decidir de fondo en este caso, declarando la no prosperidad del cargo por la presunta violación de los principios de consecutividad e identidad flexible en relación con los artículos 2 y 12 como lo propuso a la Sala y declarar la inexecutable de las restantes normas demandadas.

Al decidir no hacerlo, se diseña una importante oportunidad para pronunciarse oportunamente sobre el impacto que tiene la garantía de los derechos de las víctimas en la Ley 2272 de 2022 y, en particular, sobre aspectos sustanciales tan relevantes como lo son el de adelantar 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, entre ellos, estructuras armadas que participaron en el anterior acuerdo de paz y que, pese a ello, decidieron reincidir en sus conductas delictivas, de cara a la garantía de no repetición, que fue central en de dicho Acuerdo, y que se incorporó a la Constitución en el Acto Legislativo 01 de 2017.



DIANA FAJARDO RIVERA
Presidenta
Corte Constitucional de Colombia