

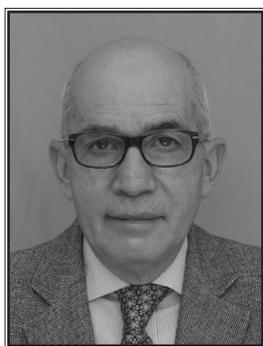
Tercera parte

# Vida Académica



Revista de la Academia  
Colombiana de Jurisprudencia

CONCEPTO JURÍDICO DE LA ACADEMIA  
COLOMBIANA DE JURISPRUDENCIA  
A LA CORTE CONSTITUCIONAL EN LA DEMANDA  
DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA  
EL ARTÍCULO 5 DE LA LEY 2272 DE 2022



José Antonio Molina Torres\*  
*Académico de número*

Bogotá, D.C., marzo 30 de 2023

Señores

CORTE COSTITUCIONAL

Honorables Magistrados

Antonio José Lizarazo Ocampo

Atn., Doctora Martha Victoria Sáchica Méndez

Secretaria3@corteconstitucional.gov.co

E. S. D.

*Referencia:* EXPEDIENTE. D 0015099

Académico Ponente:

José Antonio Molina Torres

Honorable Magistrado:

Con el mayor gusto procedo a presentar, por su intermedio, a la Corte Constitucional el concepto de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, relacionado con el tema de la referencia.

\* Ex conjuetz Altas Cortes. Autor de varios textos jurídicos.  
Contacto: hgomezoficinasprofesionales@gmail.com

## Consideraciones preliminares

Mediante auto del dieciséis (16) de febrero de dos mil veintitrés (2023), se admitió la demanda presentada por el ciudadano José Jaime Uscátegui Pastrana contra la Ley 2272 de 2022, por los dos cargos formulados por vicios de forma y por los dos cargos de fondo planteados contra el artículo 5 de la mencionada ley. A través del numeral séptimo de la parte resolutive del auto se dispuso INVITAR en los términos del artículo 13 del Decreto 2067 de 1991 a diferentes entidades:

... a presentar por escrito su concepto, dentro de los quince (15) días siguientes al recibo de la respectiva comunicación, sobre los alcances de las facultades atribuidas al presidente de la República por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022 demandado, el posible desconocimiento de los artículos 113 y 121 de la Constitución, en particular el principio de separación de poderes, así como de los artículos 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en relación con los derechos de las víctimas y las obligaciones internacionales derivadas de los mismos, así como sobre los demás puntos que estimen relevantes en el control de constitucionalidad propuesto por el demandante.

De acuerdo con lo anterior, la invitación para presentar el respectivo concepto se concentra básicamente en torno a los alcances de las facultades atribuidas al presidente de la República por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022, particularmente en lo concerniente al posible desconocimiento de los artículos 113 y 121 de la Carta Política, al igual que en lo atinente a los artículos 25 de la Convención Americana de Derechos humanos y 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. En lo demás, obra la discrecionalidad argumentativa de las entidades invitadas.

## La demanda

Ante la Corte Constitucional se presentó demanda en acción de inconstitucionalidad contra la Ley 2272 de 2022 por vicios de forma, y por vicios de fondo contra el artículo 5 de la misma ley, el cual se transcribe:

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 8. 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:

- Realizar todos los actos tendientes a entablar acercamientos y conversaciones con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que demuestren voluntad para transitar hacia el Estado de Derecho. *Los términos de sometimiento a la justicia a los que se lleguen con estas estructuras serán los que a juicio del Gobierno nacional sean necesarios para pacificar los territorios y lograr su sometimiento a la justicia.* El cumplimiento de los términos de sometimiento a la justicia será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto se designen. (Énfasis agregado). [...]

PARÁGRAFO 1o. Se entiende por miembro-representante, la persona que el grupo armado organizado al margen de la ley designe como representante suyo, para participar en los diálogos, negociación o suscripción de acuerdos con el Gobierno Nacional, o sus delegados. De igual manera, se entiende por miembro-representante, la persona que la estructura armada organizada de crimen de alto impacto designe como representante suyo para participar en los acercamientos, conversaciones, o suscripción de términos de sometimiento con el Gobierno Nacional, o sus delegados.

Se entiende por vocero la persona de la sociedad civil que, sin pertenecer al grupo armado organizado al margen de la ley, pero con el consentimiento expreso de este, participa en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos. De igual manera, se entiende por vocero la persona de la sociedad civil que, sin pertenecer a la estructura armada organizada de crimen de alto impacto, pero con el consentimiento expreso de esta, participa en su nombre en los acercamientos, conversaciones y suscripción de términos de sometimiento a la justicia. *Se admitirá como voceros a quienes actúan como integrantes de organizaciones sociales y humanitarias a quienes el presidente de la República considere puedan aportar al proceso de paz, a la conflictividad social, y se encuentren en privación de libertad.* (Se resalta el segmento demandado).

## **PRIMER CARGO. Falta del concepto del Consejo Superior de Política Criminal**

Manifiesta el actor que, a pesar de su insistencia en calidad de representante a la Cámara y ponente del respectivo proyecto de ley, no fue posible obtener

el concepto de Consejo Superior de Política Criminal, no solo para mayor ilustración de los congresistas, sino también porque el Decreto 2055 de 2014 así lo ordena. Concepto que, en su opinión, era necesario, dado que la ley exige que todo proyecto de ley que tenga repercusión en la política criminal del Estado colombiano, y, en el funcionamiento de la justicia penal debe contar con ese concepto previo.

A continuación, transcribe el numeral 6° del artículo 3 del Decreto 2055 de 2014, el cual le atribuye al Consejo Superior de Política Criminal la siguiente potestad:

6°. Emitir concepto previo, no vinculante, sobre todos los proyectos de ley y de acto legislativo, que se encuentran en etapa de diseño, y antes de su trámite en el Congreso de la República, que incidan en la política criminal y en el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal.

Luego asegura el demandante:

Se debe recalcar que la función que se le delega (sic) al Consejo Superior de Política Criminal es la de emitir concepto previo, función que, a pesar de las reiteradas solicitudes presentadas, el Consejo Superior de Política Criminal decidió abstenerse de rendir dicho concepto, es decir, están faltando a sus funciones y de tal manera vician el trámite legislativo.

Con base en la anterior censura afirma que se vulneró el debido proceso que contempla el artículo 29 constitucional, el cual se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Después de reiterar sus críticas al Consejo Superior de Política Criminal, asevera y transcribe:

De esta forma se fragmenta (sic) de forma directa el artículo 135, en su numeral 3, el cual consagra:

Artículo 135. Son facultades de cada Cámara: [...]

3. Solicitar al Gobierno los informes que necesite, salvo lo dispuesto en el numeral 2 del artículo siguiente.

Aunque no se menciona, se entiende que esta transcripción corresponde al artículo 135.3 de la Constitución Política. Con todo, respecto de la eventual transgresión de este dispositivo el actor no expresa ninguna crítica.

En este punto, él invoca el artículo 307 del Código de Procedimiento Penal y luego transcribe el artículo 308 del mismo estatuto. A continuación, se

refiere a las medidas de aseguramiento, para luego concluir: “... que si el Gobierno Nacional pretende encarcelar (sic) a quienes sopesan con esta medida, lo mínimo es que el Consejo Superior de Política Criminal emita el concepto respectivo como lo ordena la ley”.

**SEGUNDO CARGO. Omisión por parte de la mesa directiva de la Cámara de Representantes de someter a discusión y votación la proposición suspensiva**

Dice el demandante que, ante la carencia del mencionado concepto, radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes una proposición tendiente a la suspensión del debate de la conciliación, que se realizaría el 3 de noviembre de 2022; proposición que no se votó a pesar de que el presidente de la Cámara de Representantes la anunció en la plenaria. Que, de tal manera, el secretario general de la Cámara de Representantes faltó al deber previsto en el numeral 3° del artículo 47 de la Ley 5 de 1992, esto es, dar lectura a los proyectos, proposiciones y demás documentos y mensajes que deban ser leídos en sesión plenaria.

Seguidamente transcribe el artículo 94 de la Ley 5 de 1992 (mediante el cual se define lo que se debe entender por “debate”), para luego expresar:

En este entendido, la proposición que el representante a la Cámara José Jaime Uscátegui radicó y que pretendía suspender el debate hasta tanto se pronunciara el Consejo Superior de Política Criminal, dado que se hacía necesario conocer la postura del Ministerio Público, de la Rama Judicial, del fiscal general de la Nación, de la Policía Nacional, de la Agencia Nacional de Inteligencia, del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y del Departamento Nacional de Planeación; debía someterse a discusión y posteriormente a votación, cosa que en el trámite nunca ocurrió.

Concluye en el sentido de que su proposición debió someterse a discusión. Agrega que al ser suspensiva su proposición era admisible a la luz del artículo 112 de la mencionada ley. A continuación, transcribe el artículo 112, por el cual se dispone sobre la procedencia de las proposiciones, para luego aseverar que con apoyo en el artículo 113 *ibidem* se le debió dar trámite a la citada proposición, y que además el presidente de la Cámara

de Representantes anunció, pero no le dio al demandante la palabra para sustentar la proposición.

A renglón seguido transcribe el artículo 113 *ejusdem*, relativo a la presentación de proposiciones. Luego se refiere a un acto administrativo en estos términos:

Así mismo, desconoce la directiva presidencial 6 de 2018, vigente a la fecha, la cual sostiene:

2. Los proyectos de ley o acto legislativo que inciden en la formulación y diseño de la política criminal, en el funcionamiento del sistema de justicia penal y/o carcelario deberán venir acompañados de un pronunciamiento del Consejo Superior de Política Criminal, de conformidad con el artículo 91 de la Ley 1709 de 2014 y el artículo 3° del Decreto 2055 de 2014.

### **TERCER CARGO. Violación del principio constitucional de separación de poderes**

Afirma el demandante que la norma impugnada vulnera los artículos 113 y 121 de la Constitución Política, dado que allí se le asignan al presidente de la República funciones propias de la Rama Judicial, según términos de los artículos 116 y 230 *ibidem*. En este sentido transcribe:

La Ley 2272 de 2022 en su artículo 5, párrafo 1°, consagra: “... Se entiende por vocero la persona de la sociedad civil que, sin pertenecer al grupo armado organizado al margen de la ley, pero con el consentimiento expreso de este, participa en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos [...] *Se admitirá como voceros a quienes actúan como integrantes de organizaciones sociales y humanitarias a quienes el presidente de la República considere puedan aportar al proceso de paz, a la conflictividad social, y se encuentren en privación de libertad*”. (Énfasis agregado) (sic).

Califica de ambiguo el texto subrayado, pues, según su opinión, se le otorga al presidente la potestad abierta de excarcelar detenidos cuando él, de forma discrecional, considere que pueden aportar al proceso de paz y a la conflictividad social, lo cual resulta contrario al principio de separación de poderes, toda vez que son los jueces de la República los competentes para administrar justicia y decidir sobre la libertad de un detenido con apoyo en la ley.

Seguidamente asevera que con base en dicha ley:

... si bien se piensa utilizar por parte del Gobierno para liberar a miembros del grupo de la primera línea que están siendo procesados o ya fueron condenados en la jurisdicción ordinaria, le abre la puerta al presidente de la República para que con posterioridad pueda liberar a cualquier detenido a su arbitrio. Esto desnaturaliza el Estado de Derecho y el ordenamiento jurídico colombiano frente a la administración de justicia.

A continuación, señala que las condiciones para la liberación de un detenido o para el sometimiento a la justicia deben obrar expresamente en las normas, de modo que no pueden ser reguladas por el presidente. Según el artículo 114 superior, la función legislativa le corresponde al Congreso de la República.

Agrega que según la Sentencia C-739 de 2000 de la Corte Constitucional:

El principio de reserva legal implica en el Estado democrático de derecho, que el único facultado para producir normas de carácter penal es el legislador, pues además de ser esa su función natural en desarrollo del principio de división de poderes, en él se radica la representación popular, la cual es esencial en la elaboración de todas las leyes, pero muy especialmente en las de carácter penal.

Prosigue el actor diciendo: la Ley 2272 de 2022 yerra al no establecer condiciones o requisitos para la liberación de detenidos, como tampoco los términos para el sometimiento a la justicia de las personas destinatarias. Que ello se denota en el segundo inciso del artículo 5 de dicha ley, al disponer: “Los términos de sometimiento a la justicia a los que se lleguen con estas estructuras serán los que a juicio del Gobierno Nacional sean necesarios para pacificar los territorios y lograr su sometimiento a la justicia”.

Posteriormente, cita los planteamientos de tres funcionarios del Estado y de un particular en torno a las competencias de los jueces sobre la privación de la libertad y sobre la liberación de los detenidos.

#### **CUARTO CARGO. Violación de los derechos y garantías constitucionales de las víctimas**

Asevera el actor que la Ley 2272 de 2022 quebranta el artículo 93 de la Constitución, relativo a los tratados y convenios internacionales ratificados

por el Congreso en materia de derechos humanos. Concurrentemente, alude a las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado para con los derechos de las víctimas de conductas delictivas. A tal efecto, transcribe los artículos 8.1, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José); el artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y los artículos 3, 8 y 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Luego destaca la importancia de los tratados internacionales en torno a los derechos de las víctimas en relación con la verdad, la justicia y la reparación. Argumenta que la mencionada ley viola los tratados internacionales ratificados por Colombia, y al efecto expone lo siguiente: (i) la ley demandada faculta al presidente para decidir a su arbitrio que un procesado salga en libertad, pese a que la autoridad competente haya decidido que conforme a los requisitos legales es viable la imposición de una medida de aseguramiento, incluso en los casos en que tal medida se imponga en aras de la protección a la víctima; (ii) la ley demandada faculta al Presidente para decidir a su arbitrio que quien ha delinquido y ha sido condenado al amparo del debido proceso por autoridad competente, salga en libertad; (iii) la citada ley no menciona los derechos de las víctimas, ni las correspondientes medidas de reparación, ni los mecanismos para garantizar su derecho a la justicia. Todo lo anterior infringe las garantías internacionales de las víctimas, en especial el derecho a un recurso efectivo ante los jueces competentes, y a que el Estado garantice el cumplimiento de las decisiones tomadas al tenor de un recurso.

## **Análisis de los cargos de la demanda**

### **PRIMER CARGO. Falta del concepto del Consejo Superior de Política Criminal**

1.- Según se vio, el ciudadano José Jaime Uscátegui Pastrana sostiene que, en su condición de representante a la Cámara de Representantes y ponente del proyecto que dio lugar a la expedición de la Ley 2272 de 2022, en varias oportunidades insistió y solicitó, infructuosamente, el concepto del Consejo Superior de Política Criminal, lo cual puso en evidencia el incum-

plimiento de las funciones de este Consejo respecto del numeral 6° del artículo 3 del Decreto 2055 de 2014, que le atribuye la siguiente potestad:

6. Emitir concepto previo, no vinculante, sobre todos los proyectos de ley y de acto legislativo que se encuentran en etapa de diseño, y antes de su trámite en el Congreso de la República, que incidan en la política criminal y en el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal.

Después de estas afirmaciones y de la transcripción misma, el actor plantea las acusaciones del segundo cargo, para luego retornar al primer cargo, en el sentido de aducir violación del debido proceso (art. 29 CP).

Como bien se sabe, a la luz del artículo 29 superior, la vulneración del debido proceso es dable reclamarla frente a las actuaciones judiciales y administrativas. Por consiguiente, en el presente caso tales reparos se circunscriben a la omisión funcional que protagonizó el Consejo Superior de Política Criminal, cuya prueba obra en los anexos de la demanda, donde el secretario general del Senado de la República certifica que durante el trámite del proyecto que dio lugar a la expedición de la Ley 2272 de 2022 no se presentó concepto por parte del Consejo Superior de Política Criminal.

En estas condiciones, el actor no está formulando un cargo de carácter pertinente, pues según lo enseña la Corte Constitucional:

Es necesario que los cargos sean [...] pertinentes y, por lo tanto, por una parte, que planteen un juicio de contradicción normativa entre una disposición legal y una de jerarquía constitucional y, por la otra, que el razonamiento que funda la presunta inconstitucionalidad sea de relevancia constitucional, no legal, doctrinal, político o moral.<sup>1</sup>

Como ya se indicó en líneas anteriores, nótese que el demandante lo que está censurando es la conducta omisiva del Consejo Superior de Política Criminal, mas no el contenido material de algún artículo de la Ley 2272 de 2022. Lo que por este aspecto acentúa el carácter impertinente del cargo.

Alguien podría decir que en todo caso el actor esgrime sus argumentos frente al quebranto del artículo 3.6 del Decreto 2055 de 2014. Empero, al punto sería necesario contestar que, si bien no es de buen recibo el incumplimiento de funciones públicas, es lo cierto que el juicio de validez que se

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2017.

debe hacer en el proceso de inconstitucionalidad ha de comportar el cotejo entre una norma de estirpe legal y una o más normas de jerarquía constitucional,<sup>2</sup> que no frente a un decreto reglamentario, como lo es el Decreto 2055 de 2014. De nuevo, por este aspecto se hace patente la impertinencia del cargo.

**2.-** Después de reiterar sus críticas al Consejo Superior de Política Criminal, el demandante asevera y transcribe:

De esta forma, se fragmenta (sic) de forma directa el artículo 135, en su numeral 3, el cual consagra:

Artículo 135. Son facultades de cada Cámara: [...]

3. Solicitar al Gobierno los informes que necesite, salvo lo dispuesto en el numeral 2 del artículo siguiente.

Aunque no lo menciona, se entiende que esta transcripción corresponde al artículo 135.3 de la Constitución Política. Sin embargo, respecto de la eventual transgresión de este dispositivo el actor no expresa ninguna idea. Es decir, por este aspecto tampoco hay cargo.

Sin ligazón alguna con la anterior disposición constitucional, el demandante invoca el artículo 307 del Código de Procedimiento Penal, y luego transcribe el artículo 308 del mismo estatuto. A continuación, se refiere a las medidas de aseguramiento, para luego concluir: “... que si el Gobierno Nacional pretende encarcelar (sic) a quienes sopesan con esta medida, lo mínimo es que el Consejo Superior de Política Criminal emita el concepto respectivo como lo ordena la ley”.

Ahora bien, en gracia de discusión, si alguien afirmara que tácitamente la demanda alude a una eventual violación del artículo 135.3 de la Carta Política, sería del caso recordar que en la acción de inconstitucionalidad no tiene cabida la impugnación tácita de una disposición legal, según lo enfatiza la Corte Constitucional en su predicado sobre los requisitos que se deben cumplir para la formulación de cargos contra una norma de estirpe legal, esto es, en cuanto los cargos deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Y, en determinadas hipótesis, frente al bloque de constitucionalidad.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2017, entre otras.

Más aún, si otra voz arguyera que por parte del Congreso de la República se desatendió el prenotado numeral constitucional, habría que responder que una tal omisión nunca se configuró, toda vez que fue justamente el actor, quien en su condición de representante a la Cámara y ponente del comentado proyecto de ley solicitó varias veces el concepto del Consejo Superior de Política Criminal, o lo que es igual, que en tal condición le solicitó al Gobierno el informe correspondiente.

### **SEGUNDO CARGO. Omisión por parte de la mesa directiva de la Cámara de Representantes de someter a discusión y votación la proposición suspensiva**

1.- Manifiesta el demandante que, ante la carencia del mencionado concepto, radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes una proposición tendiente a la suspensión del debate de la conciliación que se realizaría el 3 de noviembre de 2022, proposición que no se votó antes de discutir la conciliación, a pesar de que el presidente de la Cámara de Representantes la anunció en la plenaria. Que, de tal manera el secretario general de la Cámara de Representantes faltó al deber previsto en el numeral 3° del artículo 47 de la Ley 5 de 1992, esto es, dar lectura a los proyectos, proposiciones y demás documentos y mensajes que deban ser leídos en sesión plenaria.

Seguidamente, transcribe el artículo 94 de la Ley 5 de 1992 (mediante el cual se define lo que se debe entender por “debate”) para luego alegar que, por tanto, su proposición debió someterse a discusión. Agrega que al ser suspensiva su proposición era admisible a la luz del artículo 112 de la mencionada ley. A continuación, transcribe el artículo 112, por el cual se dispone sobre la procedencia de las proposiciones, para luego aseverar que con apoyo en el artículo 113 *ibidem* se le debió dar trámite a la citada proposición, y que además el presidente de la Cámara de Representantes anunció, pero no le dio al demandante la palabra para sustentar la proposición.

A renglón seguido transcribe el artículo 113 *ejusdem*, relativo a la presentación de proposiciones. Luego se refiere a un acto administrativo, el cual expresa:

Así mismo, desconoce la directiva presidencial 6 de 2018, vigente a la fecha, la cual sostiene:

2. Los proyectos de ley o acto legislativo que inciden en la formulación y diseño de la política criminal, en el funcionamiento del sistema de justicia penal y/o carcelario deberán venir acompañados de un pronunciamiento del Consejo Superior de Política Criminal, de conformidad con el artículo 91 de la Ley 1709 de 2014 y el artículo 3° del Decreto 2055 de 2014.

2.- Pues bien, como quiera que en la demanda no se argumenta el quebranto de algún precepto del Estatuto Superior, en lo concerniente a la eventual violación de normas de la Ley 5 de 1992 (dada su jerarquía jurídica) resulta indispensable hacer algunas precisiones en torno al bloque de constitucionalidad.

Sobre esta materia ha dicho la Corte Constitucional:

El control constitucional de una ley deberá verificarse no solo frente al texto formal de la Carta, sino también a partir de su comparación con otras disposiciones con carácter “supralegal” que tienen relevancia constitucional. En otras palabras, el conjunto de normas que se utilizan como parámetro para analizar la validez constitucional de las leyes integra el denominado bloque de constitucionalidad. Por consiguiente, existen ocasiones en las cuales las normas que, por su naturaleza, se convierten en parámetros para el enjuiciamiento de la constitucionalidad de una ley, pueden integrar el bloque de constitucionalidad. Todas las normas que integran el bloque de constitucionalidad son parámetros de legitimidad constitucional, pero no por ello gozan de idéntica jerarquía normativa. Así pues, no todos los contenidos normativos que son parámetros de constitucionalidad deban ser modificados, de acuerdo con el procedimiento previsto para la reforma constitucional, pues el proceso de cambio normativo varía según la naturaleza de cada disposición. Pero, todas las normas que integran el bloque de constitucionalidad son parámetros necesarios e indispensables para el proceso de creación de la ley.<sup>4</sup>

En esta línea jurisprudencial ha sostenido también la Corte Constitucional:

Como primera medida, es necesario advertir que la Corte Constitucional reconoció que del bloque de constitucionalidad puede hablarse en dos sentidos: uno amplio y uno restringido. En efecto, a este respecto la Corte sostuvo que  
[...] resulta posible distinguir dos sentidos del concepto de bloque de constitucionalidad. En un primer sentido de la noción, que podría denominarse

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-582 de 1999.

bloque de constitucionalidad *strictu sensu*, se ha considerado que se encuentra conformado por aquellos principios y normas de valor constitucional, los que se reducen al texto de la Constitución propiamente dicha y a los tratados internacionales que consagren derechos humanos, cuya limitación se encuentre prohibida durante los estados de excepción (C.P., artículo 93)...

Más recientemente, la Corte ha adoptado una noción *lato sensu* del bloque de constitucionalidad, según la cual aquel estaría compuesto por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación. Conforme a esta acepción, el bloque de constitucionalidad estaría conformado, no solo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, *por las leyes orgánicas* y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias.<sup>5</sup> (Sentencia C-191 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz) (Énfasis agregado)

Así, teniendo en cuenta que las leyes orgánicas forman parte del bloque de constitucionalidad, la Ley 5 de 1992, por ser orgánica, se erige en parámetro para el examen de validez constitucional de la Ley 2272 de 2022.

**3.-** Pues bien, el actor asevera que, ante la carencia del concepto del Consejo Superior de Política Criminal, radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes una proposición tendiente a la suspensión del debate de la conciliación que se realizaría el 3 de noviembre de 2022, proposición que no se votó antes de discutir la conciliación, a pesar de que el presidente de la Cámara de Representantes la anunció en la plenaria. Que, de tal manera el secretario general de la Cámara de Representantes faltó al deber previsto en el numeral 3° del artículo 47 de la Ley 5 de 1992, esto es, dar lectura a los proyectos, proposiciones y demás documentos y mensajes que deban ser leídos en sesión plenaria.

En primer lugar, se observa que mientras de una parte el demandante reconoce que el presidente de la Cámara de Representantes anunció su propuesta en la plenaria, a renglón seguido concluye que el secretario general de la Cámara de Representantes faltó al deber de dar lectura a los proyectos, proposiciones y demás documentos. De lo cual se sigue que, en todo caso, la proposición fue anunciada y conocida por los congresistas que

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-067 de 2003.

asistían a la plenaria. Lo único que cambió fue la forma en que se le dio publicidad.

En cuanto a las proposiciones de suspensión del desarrollo de una sesión, el artículo 109 de la Ley 5 de 1992 prevé:

Artículo 109. *SUSPENSIÓN*. Los miembros de las respectivas Cámaras podrán proponer, en el desarrollo de una sesión, que ella sea suspendida o levantada, en razón de *una moción de duelo o por circunstancias de fuerza mayor*. Estas proposiciones, sin necesidad de debate alguno, se someterán a votación. (Énfasis agregado).

Nótese que la proposición de suspensión del debate la formuló el representante a la Cámara por la carencia del concepto del Consejo Superior de Política Criminal, lo cual no es constitutivo de duelo ni de fuerza mayor.

A propósito de la fuerza mayor, la Corte Constitucional prohijó la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en los siguientes términos:

Finalmente, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia<sup>6</sup> acerca de la fuerza mayor o caso fortuito precisó que por definición legal es el imprevisto respecto del cual no es posible resistir, lo que significa que el hecho constitutivo debe ser, por un lado, ajeno a todo presagio, por lo menos en condiciones de normalidad y, del otro, imposible de evitar, de modo que el sujeto que lo soporta queda determinado por sus efectos. Al respecto, señaló lo siguiente: “No se trata entonces, *per se*, de cualquier hecho, por sorpresivo o dificultoso que resulte, sino de uno que inexorablemente reúna los mencionados rasgos legales, los cuales, por supuesto, deben ser evaluados en cada caso en particular [...]. Justamente sobre este particular, bien ha precisado la Sala en jurisprudencia uniforme, que ‘la fuerza mayor no es una cuestión de clasificación mecánica de acontecimientos’ (sent. 145 de 7 de octubre de 1993); por eso, entonces, ‘la calificación de un hecho como fuerza mayor o caso fortuito, debe efectuarse en cada situación específica, ponderando las circunstancias (de tiempo, modo y lugar) que rodearon el acontecimiento –acompañadas con las del propio agente–’ (sent. 078 de 23 de junio de 2000), sin que un hecho pueda ‘calificarse fatalmente, por sí mismo y por fuerza de su naturaleza específica, como

---

<sup>6</sup> Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 29 abril de 2005, Rad. 0829. Posición reiterada en Sentencia de 7 de diciembre de 2016, Rad.05001-3103-011-2006-00123-02.

constitutivo de fuerza mayor o caso fortuito’ (cas. civ. de 20 de noviembre de 1989; cfme: sent. 087 de 9 de octubre de 1998).<sup>7</sup>

De acuerdo con esta jurisprudencia, el incumplimiento del Consejo Superior de Política Criminal, si bien pudo ser ajeno a todo presagio, de otra parte, se había podido conjurar por parte del Congreso a través de reuniones con ese Consejo tendientes a concertar una fecha próxima para la entrega del mencionado concepto. Solo había que encontrar las maneras de alcanzar ese consenso.

Cosa distinta es que los congresistas, incluido el ponente de la ley acusada, no asumieron esa iniciativa.

Por ende, si los congresistas entendieron que la mentada proposición de suspensión no se plegaba a los dictados del artículo 109 de la Ley 5 de 1992, en cuanto no se apoyaba en motivos de fuerza mayor, escuchado el anuncio de parte del presidente de la Cámara de Representantes, decidieron no darle trámite.

Además, como se verá en párrafos posteriores, en el marco de la conexidad de este cargo con el tercer cargo en lo atinente a la liberación de las personas privadas de la libertad, no era necesario el concepto del Consejo Superior de Política Criminal.

Ello es así, por cuanto a la luz de los segmentos normativos demandados el presidente de la República no tiene potestad alguna en torno a la mencionada liberación de personas detenidas. En consecuencia, por este aspecto el cargo no tendría vocación de prosperidad.

**4.-** En líneas siguientes el actor transcribe el artículo 94 de la Ley 5 del 992 (mediante el cual se define lo que se debe entender por “debate”), para luego expresar:

En este entendido, la proposición que el representante a la Cámara José Jaime Uscátegui radicó y que pretendía suspender el debate hasta tanto se pronunciara el Consejo Superior de Política Criminal, dado que se hacía necesario conocer la postura del Ministerio Público, de la Rama Judicial, del fiscal general de la Nación, de la Policía Nacional, de la Agencia Nacional de Inteligencia, del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, de

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-195 de 2019.

la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y del Departamento Nacional de Planeación; debía someterse a discusión y posteriormente a votación, cosa que en el trámite nunca ocurrió.

Concluye en el sentido de que su proposición debió someterse a discusión. Agrega que al ser suspensiva su proposición era admisible a la luz del artículo 112 de la mencionada ley. A continuación, transcribe el artículo 112, por el cual se dispone sobre la procedencia de las proposiciones, para luego aseverar que con apoyo en el artículo 113, *ibidem*, se le debió dar trámite a la citada proposición y que además el presidente de la Cámara de Representantes anunció, pero no le dio al demandante la palabra para sustentar la proposición.

A renglón seguido transcribe el artículo 113, *ejusdem*, relativo a la presentación de proposiciones. Luego se refiere a un acto administrativo en estos términos:

Así mismo, desconoce la directiva presidencial 6 de 2018, vigente a la fecha, la cual sostiene:

2. Los proyectos de ley o acto legislativo que inciden en la formulación y diseño de la política criminal, en el funcionamiento del sistema de justicia penal y/o carcelario deberán venir acompañados de un pronunciamiento del Consejo Superior de Política Criminal, de conformidad con el artículo 91 de la Ley 1709 de 2014 y el artículo 3° del Decreto 2055 de 2014.

En relación con las anteriores acusaciones resulta procedente el siguiente análisis:

*Ab initio* se observa la exposición de unos planteamientos que no gozan del suficiente hilo conductor, al paso que no entrañan la coherencia requerida para cimentar censuras de invalidez frente a las reglas invocadas.

Al respecto se tiene: el artículo 94 de la Ley 5 de 1992, establece:

Artículo 94. *DEBATES*. <Artículo modificado por el artículo 27 de la Ley 1621 de 2013. El nuevo texto es el siguiente:> El sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación, es lo que constituye el debate. El debate empieza al abrirlo el presidente y termina con la votación general. Los debates en materia de inteligencia y contrainteligencia se adelantarán en sesión reservada.

Como bien se aprecia, esta norma se limita a enunciar la noción de debate en el seno de la respectiva Corporación. Igualmente, indica el momento en que empieza el debate y el momento en que termina, con la advertencia de la sesión reservada para los debates en materia de inteligencia y contrainteligencia.

Se trata, entonces, de una disposición meramente instrumental, nítidamente procedimental. En otros términos, esta norma no comprende algún derecho o potestad en cabeza de los congresistas respecto de la posibilidad de presentar cualquier proposición o proyecto.

En la demanda no se presentan ni especifican en modo alguno los hechos que pudieron provocar la aducida violación del precitado artículo. Asimismo, cuando el actor manifiesta que con base en esta norma su proposición debió someterse a discusión, incurre en una errónea interpretación, pues, como ya se vio en páginas anteriores, el precepto que habilita a los congresistas para formular una proposición de suspensión del debate reside en el artículo 109 de la Ley 5 de 1992, sobre el cual ya precisamos nuestras conclusiones.

Igualmente, frente al citado artículo 94, *ejusdem*, la argumentación vertida en la demanda corresponde a una construcción exclusivamente subjetiva del actor, de suerte que desatiende el requisito de claridad que deben preservar los cargos, dado que, según lo exige la Corte Constitucional, los cargos:

Deben ser entendibles, no contradictorios, ilógicos ni anfibológicos. Conforme la exigencia de la certeza, de una parte, se requiere que los cargos tengan por objeto un enunciado normativo perteneciente al ordenamiento jurídico e ir dirigidos a impugnar la disposición señalada en la demanda y, de la otra, que la norma sea susceptible de inferirse del enunciado acusado *y no constituir el producto de una construcción exclusivamente subjetiva, con base en presunciones, conjeturas o sospechas del actor.* (Énfasis agregado).

El artículo 112 de la Ley 5 de 1992, prescribe:

Artículo 112. *PROCEDENCIA DE LAS PROPOSICIONES.* En discusión una proposición, solo serán admisibles las solicitudes de: modificación, adición, suspensión, orden, informe oral o lectura de documentos, declaración de sesión permanente, y votación nominal o secreta.

La solicitud de declaración de sesión permanente solo será procedente en los últimos treinta (30) minutos de la duración ordinaria de la sesión.

Esta norma se halla en la Sección 5° de la Ley 5 de 1992, relativa a PROPOSICIONES. Tiene como supuesto el que ya se esté discutiendo una proposición. Sobre esa base alude a la viabilidad de las solicitudes sobrevinientes, hipótesis que no corresponde a lo planteado por el demandante por cuanto la solicitud que él presentó no tuvo lugar en el contexto de la discusión de una proposición, sino de un proyecto de ley, lo cual es bien distinto (Cfr. art. 109, Ley 5 de 1992).

El artículo 113 de la Ley 5 de 1992, prevé:

ARTÍCULO 113. *PRESENTACIÓN DE PROPOSICIONES*. El Congresista, autor de una proposición de modificación, adición o suspensión, la presentará por escrito y firmada, sin necesidad de incluir razones o argumentos. Puesta en discusión, podrá hacer uso de la palabra para sustentarla.

Al igual que el artículo 112, el prenotado artículo se halla en la Sección 5° de la Ley 5 de 1992, concerniente a Proposiciones. Dispone sobre la forma en que el congresista debe presentar una proposición, lo cual hizo el actor en su condición de representante a la Cámara, según sus propias palabras. Asimismo, alude a la discusión y uso de la palabra para sustentar una proposición.

Frente a ello, como ya se indicó en páginas anteriores, teniendo en cuenta que al tenor del artículo 109, *ibidem*, no se daban los presupuestos para presentar la solicitud de suspensión formulada por el congresista, por sustracción de materia no había lugar a la sustentación. Además, se reitera, como se verá en párrafos posteriores, en el marco de la conexión de este cargo con el tercer cargo en lo atinente a la liberación de las personas privadas de la libertad, no era necesario el concepto del Consejo Superior de Política Criminal. Ello es así, por cuanto a la luz de los segmentos normativos demandados, el presidente de la República no tiene potestad alguna en torno a la mencionada liberación de personas detenidas.

Para finalizar este cargo, el demandante reclama contra el incumplimiento de la directiva presidencial 6 de 2018, es decir, en relación con un acto administrativo.

Sobre este particular, resulta notoria la impertinencia de la argumentación, dado que el juicio de validez constitucional se debe hacer entre una norma de rango legal y una o más disposiciones de linaje constitucional.

Contrario a ello, en el presente asunto se quiere ubicar como extremo de comparación, no el ordenamiento superior, sino un acto administrativo. Al respecto sostiene la Corte Constitucional:

Es necesario que los cargos sean [...] pertinentes y, por lo tanto, *por una parte, que planteen un juicio de contradicción normativa entre una disposición legal y una de jerarquía constitucional* y, por la otra, que el razonamiento que funda la presunta inconstitucionalidad sea de relevancia constitucional, no legal, doctrinal, político o moral. Tampoco el cargo es pertinente si el argumento en que se sostiene se basa en hipótesis acerca de situaciones de hecho, reales o de hipotética ocurrencia, o ejemplos en los que podría ser o es aplicada la disposición.<sup>8</sup> (Énfasis agregado).

### **TERCER CARGO. Violación del principio constitucional de separación de poderes**

1.- Dice el demandante que la norma impugnada vulnera los artículos 113 y 121 de la Constitución Política, dado que allí se le asignan al presidente de la República funciones propias de la Rama Judicial, según términos de los artículos 116 y 230, *ibidem*. Al respecto expresa:

La Ley 2272 de 2022 en su artículo 5, parágrafo 1º, consagra: “... Se entiende por vocero la persona de la sociedad civil que, sin pertenecer al grupo armado organizado al margen de la ley, pero con el consentimiento expreso de este, participa en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos [...] *Se admitirá como voceros a quienes actúan como integrantes de organizaciones sociales y humanitarias a quienes el Presidente de la República considere puedan aportar al proceso de paz, a la conflictividad social, y se encuentren en privación de libertad*” (subrayado fuera de texto) (sic).

Califica de ambiguo el texto subrayado, donde, según su opinión, se le otorga al presidente la potestad abierta de excarcelar detenidos, cuando él

<sup>8</sup> Sentencia C-189 de 2017.

de forma discrecional considere que pueden aportar al proceso de paz y a la conflictividad social, lo cual resulta contrario al principio de separación de poderes, toda vez que son los jueces de la República los competentes para administrar justicia y decidir sobre la libertad de un detenido con apoyo en la ley.

Como lo veremos a continuación, el actor parte de un entendimiento equivocado del segmento normativo combatido. Por consiguiente, el cargo no tiene la fuerza necesaria para mostrar la forma en que se genera una contradicción entre parágrafo 1° del artículo 5 de la Ley 2272 de 2022 y los preceptos constitucionales invocados.

En efecto, es importante afirmar de entrada que el parágrafo 1° del artículo 5 de la Ley 2272 de 2022 no expresa en modo alguno que el presidente de la República haya quedado habilitado para excarcelar detenidos cuando él de forma discrecional considere que pueden aportar al proceso de paz y a la conflictividad social. Por el contrario, la discrecionalidad del presidente de la República solo opera respecto de la admisión como voceros de las personas que actúan como integrantes de organizaciones sociales y humanitarias, siempre y cuando tales personas no pertenezcan al grupo armado organizado al margen de la ley, pero con el consentimiento expreso de este. Tales voceros estarán autorizados para participar en nombre de dicho grupo armado en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos.

Esa discrecionalidad es propia del presidente de la República en su calidad de jefe de Estado, dada su potestad de adoptar las medidas tendientes a conservar en todo el territorio nacional el orden público y restablecerlo cuando fuere turbado (art. 189-4 CP). De allí que el presidente de la República es el servidor público autorizado para suscribir acuerdos de paz, facultad que según la Corte Constitucional es indelegable.

Al respecto dice la Corte:

... sin embargo, esta misma Corporación ha considerado que excepcionalmente es impropio la delegación, cuando se trata de una atribución que compromete a tal punto la integralidad del Estado y la investidura presidencial, que se requiere una actuación directa del presidente como garantía de unidad nacional.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-277 de 1998.

A partir del Preámbulo mismo la Carta Política reivindica la fundamental importancia de la paz, seguidamente la erige como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento (art. 22 CP), a cuyos efectos deben concurrir todas las voluntades del país, comenzando por el presidente de la República. Kant, el filósofo de la paz, nos obsequió en su discurso universal ideas iluminantes sobre la convivencia en cuanto vía regia para acceder a la paz, donde él pregonaba: “Piense con cabeza propia, póngase en el lugar del otro y sea consecuente”.

Desde luego que en la construcción de ese deber ser resulta necesario orientar, de manera permanente, las políticas y acciones del Estado hacia el respeto y garantía de la dignidad humana, cuyo núcleo esencial entraña el acceso a condiciones básicas de existencia, al libre desarrollo de la personalidad y al derecho de las personas a la integridad corporal y mental. O como lo dice la Corte Constitucional:

La Asamblea Constituyente de 1991 le otorgó a la paz un lugar principalísimo en la escala de valores protegidos por la nueva Carta Política, caracterizada como una “Constitución para la paz”, al punto que en el propio ordenamiento superior es concebida bajo la “triple condición” de valor fundante del modelo organizativo, de deber y de derecho.

El reconocimiento de la Paz es, en síntesis, una de las decisiones constitucionales más significativas y, a juicio de la Corte, *se trata de un propósito que vincula jurídicamente, de diferente modo y en diversos grados, la actuación de las autoridades y de los particulares*. En esa dirección, la jurisprudencia más reciente de este Tribunal ha puesto de presente que la protección constitucional de la paz, al paso que implica un deber estatal de diseño e implementación de acciones, normativas y de política pública, dirigidas a la superación del conflicto armado y, en general, el logro de la convivencia pacífica, comporta, también una opción preferencial por la solución pacífica como instrumento constitucionalmente deseable de resolución de las controversias y el logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales...<sup>10</sup> (Énfasis agregado).

Es un hecho notable que la paz, en cuanto valor fundante, derecho y deber, compromete la acción de las tres ramas del poder público, de los órganos

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-630 de 2017.

autónomos e independientes y de los particulares: la paz es un asunto que convoca la voluntad de todos.

En este horizonte la Rama Ejecutiva (con el presidente de la República a la cabeza), de acuerdo con el artículo 113 constitucional ejerce funciones separadas, pero en colaboración armónica con los diferentes órganos del Estado. Sin lugar a duda, en esta disposición subyace un imperativo de gestión pública en torno a los fines del Estado, cuyo reparto de tareas destaca la colaboración armónica, sin perjuicio del respeto que merece el ejercicio de competencias en cabeza de las diferentes entidades (art. 121 CP). No a la invasión de competencias.

Conforme a estos mandatos constitucionales, en lo concerniente al desarrollo práctico de la Ley 2272 de 2022 el presidente de la República y la Rama Judicial deben actuar armónicamente y con mutuo respeto hacia sus respectivas competencias, donde resulta claro que les corresponde a los jueces de la República decidir sobre la libertad de los detenidos. Por tanto, dentro de un correcto entendimiento del párrafo censurado, respecto de esta facultad jurisdiccional no puede existir la menor sombra de duda.

Ahora bien, recordando que la construcción de la paz es un asunto que convoca la voluntad y la acción de todos, pues, “se trata de un propósito que vincula jurídicamente, de diferente modo y en diversos grados, la actuación de las autoridades y de los particulares”<sup>11</sup>, es oportuno reconocer que con buen criterio el Congreso amparó a través de la Ley 2272 de 2022 la presencia de los voceros, en tanto personas de la sociedad civil que se hallan al margen del grupo armado organizado, pero que cuentan con el consentimiento expreso de este, a fin de que participen en nombre de dicho grupo en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos. Y claro, en consonancia con las competencias constitucionales que le son propias el presidente de la República quedó habilitado por la ley para admitir como voceros a quienes cumplan los requisitos ya señalados, siempre y cuando actúen como integrantes de organizaciones sociales y humanitarias, en el entendido de que puedan aportar al proceso de paz y/o a la conflictividad social, aún en el evento de que se encuentren privados de la libertad. Lo cual es indicativo de que estos, con arraigo en el derecho a la igualdad

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-630 de 2017.

frente a quienes disfrutan de la libertad, *pueden válidamente actuar a control remoto, es decir, virtualmente*. Al efecto las autoridades competentes deberán dotar de los medios tecnológicos necesarios a los respectivos centros de reclusión. Y es que la privación de la libertad no puede ser óbice para que las personas puedan ejercer su derecho-deber a la participación mediante los instrumentos tecnológicos adecuados, ya que lo más importante aquí es su aporte al proceso de paz y a la conflictividad social.

Más aún, habida consideración de los precitados requisitos cabe registrar que la facultad del presidente de la República para admitir personas como voceros, es más reglada que discrecional.

2.- El actor asevera que con base en dicha ley:

... si bien se piensa utilizar por parte del Gobierno para liberar a miembros del grupo de la primera línea que están siendo procesados o ya fueron condenados en la jurisdicción ordinaria, le abre la puerta al presidente de la República para que con posterioridad pueda liberar a cualquier detenido a su arbitrio. Esto desnaturaliza el Estado de Derecho y el ordenamiento jurídico colombiano frente a la administración de justicia.

Evidentemente, la equivocada comprensión del segmento normativo demandado precipita al actor en una interpretación exclusivamente subjetiva que le impide cumplir el requisito de certeza. En este sentido conviene reiterar lo dicho por la Corte Constitucional respecto al requisito de certeza que deben satisfacer los cargos:

Deben ser entendibles, no contradictorios, ilógicos ni anfibológicos. Conforme la exigencia de la certeza, de una parte, se requiere que los cargos tengan por objeto un enunciado normativo perteneciente al ordenamiento jurídico e ir dirigidos a impugnar la disposición señalada en la demanda y, *de la otra, que la norma sea susceptible de inferirse del enunciado acusado y no constituir el producto de una construcción exclusivamente subjetiva, con base en presunciones, conjeturas o sospechas del actor*. (Énfasis agregado).

Concurrentemente, la argumentación del demandante adolece de impertinencia. Aspecto este que también amerita la reiteración de lo expresado por la Corte en torno al requisito de la pertinencia:

*Es necesario que los cargos sean [...] pertinentes y, por lo tanto, por una parte, que planteen un juicio de contradicción normativa entre una*

disposición legal y una de jerarquía constitucional y, por la otra, que el razonamiento que funda la presunta inconstitucionalidad sea de relevancia constitucional, no legal, doctrinal, político o moral. *Tampoco el cargo es pertinente si el argumento en que se sostiene se basa en hipótesis acerca de situaciones de hecho, reales o de hipotética ocurrencia, o ejemplos en los que podría ser o es aplicada la disposición.*<sup>12</sup> (Énfasis agregado).

**3.-** Prosigue el actor arguyendo que la Ley 2272 de 2022 yerra al no establecer condiciones o requisitos para la liberación de detenidos, como tampoco los términos para el sometimiento a la justicia de las personas destinatarias.

Que ello se denota en el segundo inciso del artículo 5 de dicha ley, al disponer: “Los términos de sometimiento a la justicia a los que se lleguen con estas estructuras serán los que a juicio del Gobierno Nacional sean necesarios para pacificar los territorios y lograr su sometimiento a la justicia”.

Frente a esta acusación, se reitera lo ya dicho en párrafos anteriores en cuanto a la competencia que tienen los jueces de la República para decidir sobre la liberación de los detenidos con fundamento en el Código de Procedimiento Penal. Respecto a los términos de sometimiento a la justicia de las personas objeto de la Ley 2272 de 2022, la competencia del Gobierno Nacional se circunscribe a la adopción de los requisitos y condiciones que deben cumplir las mencionadas estructuras en aras de pacificar los territorios, *siempre y cuando tales requisitos y condiciones no tengan relación alguna con las condiciones para la liberación de los detenidos, pues, se trata de un asunto del resorte exclusivo de la Rama Judicial.*

**4.-** Afirma el demandante que según el artículo 114 superior, la función legislativa le corresponde al Congreso de la República. Agrega que según la Sentencia C-739 de 2000 de la Corte Constitucional:

El principio de reserva legal implica en el Estado democrático de derecho, que él único facultado para producir normas de carácter penal es el legislador, pues además de ser esa su función natural en desarrollo del principio de división de poderes, en él se radica la representación popular, la cual es esencial en la elaboración de todas las leyes, pero muy especialmente en las de carácter penal.

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2017.

Sobre este particular no existe duda alguna, dado que a la luz de los mandatos de la Carta Política y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional la competencia legislativa reside en el Congreso de la República, sin perjuicio de las facultades extraordinarias que esta corporación le puede conferir al presidente de la República al amparo del artículo 150-10 de la Constitución.<sup>13</sup> Desde luego que al tenor del principio de reserva legal, como lo dice la Corte: "... el único facultado para producir normas de carácter penal es el legislador".

**5.-** Posteriormente el actor cita los planteamientos de tres funcionarios del Estado y de un particular en torno a las competencias de los jueces sobre la privación de la libertad y sobre la liberación de los detenidos.

En criterio de esta Academia no es necesario conceptuar sobre tales puntos de vista, dado que en su momento serán escrutados por la Corte Constitucional sin mediación alguna.

#### **CUARTO CARGO. Violación de los derechos y garantías constitucionales de las víctimas**

Dice el demandante que la Ley 2272 de 2022 quebranta el artículo 93 de la Constitución en lo atinente a los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso en materia de derechos humanos. En tal sentido alude a las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado para con los derechos de las víctimas de conductas delictivas. A tal efecto, transcribe los artículos 8.1, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José); el artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y los artículos 3, 8 y 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Seguidamente, destaca la importancia de los tratados internacionales en torno a los derechos de las víctimas en relación con la verdad, la justicia y la reparación. Argumenta que la mencionada ley viola los tratados internacionales ratificados por Colombia, y al efecto expone lo siguiente: (i) la ley demandada faculta al presidente para decidir a su arbitrio que un procesa-

<sup>13</sup> Igualmente, sin perjuicio de los decretos legislativos que puede dictar el presidente en los estados de excepción (arts. 212 a 215 CP).

do salga en libertad, pese a que la autoridad competente haya decidido que conforme a los requisitos legales es viable la imposición de una medida de aseguramiento, incluso en los casos en que tal medida se imponga en aras de la protección a la víctima; (ii) la ley demandada faculta al presidente para decidir a su arbitrio que quien ha delinquido y ha sido condenado al amparo del debido proceso por autoridad competente, salga en libertad; (iii) la citada ley no menciona los derechos de las víctimas, ni las correspondientes medidas de reparación, ni los mecanismos para garantizar su derecho a la justicia. Todo lo anterior infringe las garantías internacionales de las víctimas, en especial el derecho a un recurso efectivo ante los jueces competentes y a que el Estado garantice el cumplimiento de las decisiones tomadas en el plano de una impugnación.

Frente a estas acusaciones, se tiene:

**1.-** A través de los dos primeros literales el actor reitera sustancialmente planteamientos que ya fueron analizados *in extenso* en el presente concepto, y sobre los cuales ya se concluyó. Por ende, todo comentario adicional resulta superfluo.

**2.-** Las afirmaciones del tercer literal se pueden desdoblar en dos aspectos:

a. Si lo que el demandante quiere sugerir es un cargo por omisión legislativa relativa, debió manifestarlo, cumpliendo al efecto con los requisitos que ha fijado la Corte Constitucional, a saber:

La jurisprudencia constitucional ha determinado los requisitos para que se configure y prospere el cargo de inconstitucionalidad por Omisión Legislativa Relativa, precisando que deben llenarse ciertas exigencias especiales y específicas. Así, para constatar la configuración de una Omisión Legislativa Relativa, se ha reiterado de manera sistemática y pacífica que deben presentarse los siguientes exigencias: (a) la existencia de una norma respecto de la cual se pueda predicar necesariamente el cargo por inconstitucionalidad; (b) la exclusión de las consecuencias jurídicas de la norma de aquellos casos o situaciones análogas a las reguladas por la norma, que por ser asimilables, debían de estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o la omisión en el precepto demandado de un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (c) la inexistencia de un principio de razón suficiente que justifique la exclusión de los casos,

situaciones, condiciones o ingredientes que debían estar regulados por el precepto en cuestión; (d) la generación de una desigualdad negativa para los casos o situaciones excluidas de la regulación legal acusada, frente a los casos y situaciones que se encuentran regulados por la norma y amparados por las consecuencias de la misma, y por consiguiente la vulneración del principio de igualdad, en razón a la falta de justificación y objetividad del trato desigual; y (e) la existencia de un deber específico y concreto de orden constitucional impuesto al legislador para regular una materia frente a sujetos y situaciones determinadas, y por consiguiente la configuración de un incumplimiento, de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.<sup>14</sup>

Considerando que la demanda no cumple con tales directrices jurisprudenciales, esta opción de inconstitucionalidad no tiene anclaje material en el ámbito del cuarto cargo.

b. Si de una interpretación integral de la normativa rectora se trata, es lo cierto que los derechos de las víctimas, las correspondientes medidas de reparación y los mecanismos para garantizar sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación, se encuentran jurídicamente protegidos al tenor de la Ley 1448 de 2011.

En efecto, a título ilustrativo es significativo traer a colación algunas disposiciones de esta ley.

Artículo 1o. *OBJETO*. La presente ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales.

El artículo 3 define la noción de víctimas.

Artículo 3o. *VÍCTIMAS*. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos *a partir del 1o de enero de 1985*, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 2014.

violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, *ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*.

Posteriormente, el artículo 26 se refiere a la colaboración armónica que deben protagonizar las entidades del Estado para el cumplimiento de los fines de esta ley.

En cuanto al imperio de los tratados y convenios internacionales en materia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos obra el artículo 27.

Artículo 27. *APLICACIÓN NORMATIVA*. En lo dispuesto en la presente ley, prevalecerá lo establecido en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia sobre Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos que prohíban su limitación durante los estados de excepción, por formar parte del bloque de constitucionalidad. *En los casos de reparación administrativa*, el intérprete de las normas consagradas en la presente ley se encuentra en el deber de escoger y aplicar la regulación o la interpretación que más favorezca a la dignidad y libertad de persona humana, así como a la vigencia de los Derechos Humanos de las víctimas.

Los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral son definidos a través de los artículos 23, 24 y 25 *ibidem*. Pero se agregan otros en el artículo 28. Los derechos de las víctimas dentro de los procesos judiciales están contemplados entre los artículos 35 y 46.

La ayuda humanitaria está prevista en los artículos 47 y 48. Las medidas de asistencia y atención a las víctimas se registran en los artículos 49 a 59. En lo tocante al recurso de revisión de la sentencia obra el artículo 92. Y la normativa continúa su itinerario cobijando los temas inscritos en el objeto de la mencionada ley.

Ahora bien, sobre la base de que no existe ley suficientemente comprensiva de los temas concernidos, a través de sus 208 artículos la Ley 1448 de 2011 despliega un conjunto de preceptos ampliamente tuitivos de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno, lo cual comporta puntualmente los aspectos procesales tendientes a la materialización del derecho fundamental de acceso a la justicia en cabeza de las víctimas. Y claro, en tales condiciones legales resulta suficientemente honrado el principio *pro homine*.

Dicho esto, conviene recordarle al actor que la lectura, ponderación y crítica de cualquier ordenamiento jurídico amerita un análisis integral, sistémico, de conjunto, que no insular y mucho menos fragmentado. Evidentemente, el examen sistémico facilita el tránsito intelectual que orienta la figura del reenvío y, en general, facilita la integración normativa de diferentes leyes para el cabal entendimiento y aplicación de las correspondientes disposiciones.

Más aún, cabe resaltar que a la luz del artículo 230 de la Carta Política la jurisprudencia suele hacer un aporte fundamental, tanto a la mejor inteligencia de la normativa legal como a la dinámica de su relación con los mandatos constitucionales.

Por consiguiente, no se ve la forma en que la Ley 2272 de 2022 podría resultar lesiva de los derechos y garantías constitucionales y convencionales de las víctimas, pues, a derechas, su genuina comprensión y aplicación requiere de otros ordenamientos jurídicos, tales como la Ley 1448 de 2011 y, por supuesto, el Código de Procedimiento Penal, como el mismo actor lo pregonaba al defender con razón las competencias de los jueces de la República en torno a la privación de la libertad de las personas y su eventual liberación.

## Conclusión

De conformidad con todo lo expuesto, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, respetuosamente, solicita a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad de la Ley 2272 de 2022, en los siguientes términos:

- Teniendo en cuenta que el Honorable Magistrado admitió la demanda, al paso que se atiende al principio *pro actione*, nuestra solicitud se expresa así:
- En cuanto a los cargos por vicios de forma, que se declare la exequibilidad de la Ley 2272 de 2022.
- En cuanto a los cargos por vicios de fondo, que se declare la exequibilidad del segmento demandado del parágrafo 1º del artículo 5 de la Ley 2272 de 2022, en el entendido de que el presidente de la República puede admitir como voceros a las personas que se

encuentren privadas de la libertad, siempre y cuando estas participen a control remoto, es decir, virtualmente.

- En cuanto a los cargos por vicios de fondo, que se declare la exequibilidad del segmento demandado del segundo inciso del artículo 5 de la Ley 2272 de 2022, en el entendido de que la competencia del Gobierno Nacional se circunscribe a la adopción de los requisitos y condiciones que deben cumplir las mencionadas estructuras en aras de pacificar los territorios, siempre y cuando tales requisitos y condiciones no tengan relación alguna con las condiciones para la liberación de los detenidos, dado que se trata de un asunto cuya competencia reside en la Rama Judicial.
- Si la Corte Constitucional concluye que la demanda no satisfizo total o parcialmente los parámetros establecidos en su jurisprudencia respecto de los cargos, la decisión podría ser total o parcialmente inhibitoria.

Con toda atención,

Augusto Trujillo Muñoz

Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia