

AUTO No. 272/23 (2 de marzo)

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Expediente: D-15.040

Solicitud de suspensión provisional de los incisos tercero y cuarto del numeral segundo del literal (c) del artículo 2º de la Ley 2272 de 2022

COMO REGLA GENERAL, LA CORTE HA SEÑALADO EN EL PASADO QUE NO PROCEDE LA SUSPENSIÓN DE NORMAS, COMO MEDIDA PROVISIONAL. NO OBSTANTE, EN CASOS EXCEPCIONALES, FRENTE A UNA NORMA ABIERTA O MANIFIESTAMENTE INCOMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN QUE PUEDA PRODUCIR EFECTOS IRREMEDIABLES O QUE LLEVE A ELUDIR EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD, ES NECESARIO QUE LA CORTE ADOpte MEDIDAS, TAMBIÉN EXCEPCIONALES, ORIENTADAS A IMPEDIR LA PRODUCCIÓN DE EFECTOS DEL ACTO OBJETO DE CONTROL. LO ANTERIOR TIENE SUSTENTO EN LA NECESIDAD DE GARANTIZAR LA EFICACIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, CON LO CUAL, EN VIRTUD DE UNA REINTERPRETACIÓN DE LAS FACULTADES DE LA CORTE PARA CUMPLIR SUS FUNCIONES DE GUARDIANA DE LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN, SE AJUSTA EL PRECEDENTE.

ANTECEDENTES

El 15 de noviembre de 2022, se presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 2 (parcial), 12 y 18 de la Ley 2272 de 2022, *“Por 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 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.”* El actor sostuvo que en la configuración legislativa de las normas cuestionadas, el Congreso de la República transgredió los principios de consecutividad e identidad flexible, por una parte; y, por la otra, destacó que los incisos tercero y cuarto del numeral (ii) del literal (c) del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022 resultan contrarios *“al eje transversal de la Constitución Política que supone el deber del estado de garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y de derecho internacional humanitario.”* Para fundamentar esta posición señaló, en síntesis, que lo previsto en los dos incisos finales del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022 permitiría al Gobierno adelantar procesos de paz con las denominadas *“estructuras armadas*

organizadas de alto impacto", concepto en el que podrían ingresar agrupaciones armadas de diversa índole, entre ellas las que han suscrito acuerdos de paz en el pasado y que han tenido un régimen de condicionalidad para la aplicación de los mecanismos alternativos propios de la justicia transicional. Por ende, en la medida en que las disposiciones acusadas no determinan la obligatoriedad de cumplir con ese régimen, entonces afectan gravemente los derechos fundamentales de las víctimas a que el Estado investigue, juzgue y sancione las conductas cometidas por esos grupos y que afecten dichos derechos de las víctimas.

El actor puso de manifiesto que las disposiciones demandadas comportan un grave riesgo para los derechos de las víctimas, lo que, a su juicio, obliga a la Corte Constitucional a declarar *"la suspensión de la aplicación de [los incisos demandados] en el sentido de impedir que se inicien procesos de negociación con exmiembros de grupos armados como parte de estructuras organizadas de crimen de alto impacto."*

Teniendo en cuenta que los preceptos demandados *"pueden tener como consecuencia efectos irreversibles sobre la seguridad y los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado"*, el actor señaló que es preciso que sus efectos sean suspendidos en garantía de la supremacía e integridad de la Carta Política y por ello, solicitó a la Corte que suspenda *"la aplicación de la norma contenida en los incisos finales del artículo 2 hasta que se tome una determinación sobre la constitucionalidad de la norma."*

DECISIÓN

Al resolver la anterior solicitud, la Corte por unanimidad de sus integrantes, decidió lo siguiente:

Primero. NEGAR la solicitud de suspensión provisional formulada por el demandante respecto de los incisos tercero y cuarto del numeral segundo del literal (c) del artículo 2º 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 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."*

Segundo. IMPARTIR el trámite de urgencia nacional al proceso D-15.040, el cual deberá ser tramitado y fallado preferentemente según lo previsto en el artículo 9 del Decreto 2067 de 1991, el artículo 63A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009, y el artículo 42 del Reglamento de la Corte Constitucional.

TERCERO. Contra esta providencia no procede recurso alguno.

FUNDAMENTOS DE LAS DECISIONES

Sobre las medidas excepcionales orientadas a impedir la producción de efectos de los actos objeto de control y la negativa de suspender provisionalmente las normas acusadas

La Sala Plena señaló lo siguiente:

La Corte Constitucional tiene la función de guardar la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de su artículo 241. En este sentido, la supremacía constitucional supone que se haga cumplir el texto y espíritu de la Carta Política de 1991, con eficacia y oportunidad, y para ello con fundamento en la Constitución, la jurisprudencia ha desarrollado múltiples instrumentos de protección y efectividad para producir los efectos buscados, en desarrollo de los artículos 2º, 4º y 241 de la Carta, entre otros. Tales instrumentos de protección y efectividad de la supremacía de la Carta incluyen la posibilidad de fijar los efectos de sus propias providencias, modular sus fallos, los efectos en el tiempo de sus decisiones, el juicio de sustitución y la prelación de asuntos en el orden del día, entre otros.

Como regla general, la Corte ha señalado en el pasado que no procede la suspensión de normas, como medida provisional. No obstante, en casos excepcionales, frente a una norma abierta o manifiestamente incompatible con la Constitución que pueda producir *efectos irremediables* o que lleve a eludir el control de constitucionalidad, es necesario que la Corte adopte medidas, también excepcionales, orientadas a impedir la producción de efectos del acto objeto de control. Lo anterior tiene sustento en la necesidad de garantizar la eficacia del principio de supremacía constitucional, con lo cual, en virtud de una reinterpretación de las facultades de la Corte para cumplir sus funciones de guardiana de la supremacía de la Constitución, se ajusta el precedente.

En todo caso, en este escenario excepcional, con fundamento en los principios de autorrestricción judicial, democrático y de Estado Social de Derecho, una medida como la señalada deberá considerar unos presupuestos mínimos.

En consecuencia, para decretar una medida de protección y eficacia, como atribución propia, la Sala Plena de la Corte Constitucional tendrá en cuenta: (i) el carácter excepcional de la medida; (ii) la existencia de una disposición incompatible con la Constitución que produzca efectos irremediables; (iii) la

necesidad, efectividad y proporcionalidad de la medida; y (iv) la ineficacia de los otros mecanismos de protección y efectividad del orden constitucional. La providencia se adoptará por la Sala Plena a solicitud de cualquier magistrado, y en el auto que la decida establecerá su alcance y duración.

En el caso objeto de análisis no se cumplen los requisitos mínimos antes señalados, razón por la cual se negará la solicitud de suspensión provisional.

Sobre la necesidad de declarar el trámite de urgencia nacional en el presente proceso

Tal como lo ha dispuesto la jurisprudencia constitucional,¹ el artículo 9° del Decreto 2067 de 1991 dispone que: *"El magistrado sustanciador presentará por escrito el proyecto de fallo a la Secretaría de la Corte, para que ésta envíe copia del mismo y del correspondiente expediente a los demás magistrados. Entre la presentación del proyecto de fallo y la deliberación en la Corte deberán transcurrir por lo menos cinco días, salvo cuando se trate de decidir sobre objeciones a proyectos de ley o en casos de urgencia nacional"*. Así mismo, el artículo 42 del Acuerdo 02 de 2015 establece los criterios para elaborar los programas de trabajo y reparto de trabajo de la Sala Plena y, además, dispone que el pleno de la Corporación está facultado para calificar ciertos asuntos sometidos a su conocimiento de *"urgencia nacional"*.

Por su parte, el artículo 63 de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 1285 de 2009, prevé:

"ARTÍCULO 63A. DEL ORDEN Y PRELACIÓN DE TURNOS. Cuando existan razones de seguridad nacional o para prevenir la afectación grave del patrimonio nacional, o en el caso de graves violaciones de los derechos humanos, o de crímenes de lesa humanidad, **o de asuntos de especial trascendencia social**, las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas, Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura o la Corte Constitucional, señalarán la clase de procesos que deberán ser tramitados y fallados preferentemente. Dicha actuación también podrá ser solicitada por el Procurador General de la Nación."

En consecuencia, luego de examinar el contenido general de la demanda, la Sala Plena encontró que este asunto debe ser declarado de urgencia nacional con fundamento en lo previsto en el artículo 9° del Decreto 2067 de 1991, al tiempo que determinó que existen razones para considerar la controversia planteada como de especial trascendencia social, por lo que debe ser tramitado y fallado preferentemente según lo previsto en el artículo 63A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009.

¹ Corte Constitucional. Autos 981A de 2021 y 123 de 2022.

ACLARACIONES DE VOTO

La magistrada **NATALIA ÁNGEL CABO** y el magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** aclararon su voto. Por su parte, las magistradas **DIANA FAJARDO RIVERA**, **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** y los magistrados **JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ**, **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** y **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** se reservaron la posibilidad de aclarar su voto.

A juicio de la magistrada **Natalia Ángel**, en este caso, la solicitud de suspensión provisional debía negarse, pero no por los fundamentos que acogió la mayoría de la Corte. Las motivaciones de la decisión mayoritaria dejan numerosas preguntas abiertas y dudas: (i) sobre la oportunidad de adoptar esta postura jurisprudencial, (ii) acerca de la fundamentación de la competencia de la Corte Constitucional para adoptar esta clase de mecanismos cautelares, (iii) en torno al nivel de rigurosidad de los requisitos que por ahora se fijan para imponerlos, (iv) alrededor del momento procesal en que se pueden decretar, y (v) sobre el alcance que tendrán.

En criterio de la magistrada **Ángel Cabo**, si bien comparte que la Corte pueda llegar a adoptar medidas cautelares, se distancia de la fundamentación dada en el auto para decretarlas. La fundamentación dista de ser sólida y se edifica sobre un criterio necesario, pero insuficiente, como es la defensa de la supremacía de la Constitución. Los requisitos que insinuó la posición mayoritaria, para implementar esta clase de medidas, no son rigurosos ni exigentes, ya que no son instrumentales al fin de que sean verdaderamente excepcionales. El momento procesal para imponer estas medidas no es claro, pues no se sabe si es anterior o posterior a la participación ciudadana, lo cual deja en duda la legitimidad democrática de ese tipo de decisiones. El alcance de estos mecanismos se formuló de una manera vaga, por lo cual no es claro hasta dónde puede llegar la Corte en el ejercicio de esta potestad.

La magistrada **Ángel Cabo** resaltó, sin embargo, que por fortuna la Corte Constitucional reconoció en esta ocasión que esta es una jurisprudencia en proceso de maduración, y que todas estas cuestiones experimentarán un proceso de evolución, conforme a la Constitución y en el marco de los casos.

El magistrado **Antonio José Lizarazo** aclaró su voto para precisar que acompaña la decisión bajo el entendido de que la Corte carece de competencia para adoptar la suspensión provisional de las leyes objeto de control, y que ello ha debido reiterarlo y dejarlo expresamente dicho. No se trata, en consecuencia, de modificar el precedente sino de reinterpretar su competencia, como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, para precisar que le corresponde adoptar las medidas necesarias tendientes a impedir que

produzcan efectos los actos del Congreso adoptados por fuera de las condiciones constitucionales, por cuanto dichos actos carecen de validez y “*no podrá dárseles efecto alguno*”, como lo dispone expresamente el artículo 149 de la Constitución. La competencia de la Corte, por tanto, en estricto sentido, no consiste en suspender una ley, sino en impedir que produzca efectos un acto del Congreso que por expresa disposición constitucional carece de validez y al que no puede darse el efecto alguno.