



COMUNICADO

Febrero 5 de 2025

Sentencia C-036 de 2025

M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

Expediente: D-15.933

El Legislador vulneró los principios de supremacía constitucional y de separación de poderes al disponer que algunos contenidos de los acuerdos de paz que se suscriban en la mesa de diálogo “hacen parte del DIH, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la constitución política”

1. Norma demandada

Ley 2272 de 2022

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

Artículo 8o. Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, siguiendo los lineamientos del Presidente de la República, podrán:

(...)

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

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

artículos 93 y 94 de la Constitución Política, en consecuencia, serán vinculantes para las partes.



2. Decisión

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

3. Síntesis de los fundamentos

El demandante formuló dos cargos contra el inciso segundo del párrafo 6 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997 -adicionado por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022-. El primero, por violación a los artículos 4 y 93 de la Constitución Política, pues a su juicio, la norma demandada integra automáticamente al bloque de constitucionalidad cualquier contenido de carácter humanitario de los acuerdos de paz y protocolos que suscriban las partes en la mesa de diálogo, al disponer que “hacen parte del DIH”, desconociendo los requisitos dispuestos por el propio artículo 93 superior, a saber: (i) que se trate de tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso; (ii) que los tratados versen sobre derechos humanos; y (iii) que tales derechos no puedan ser limitados en estados de excepción.

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

Además, la Corte enfatizó en la naturaleza política de los acuerdos de paz, y subrayó que su implementación normativa se debe realizar a través de los procedimientos dispuestos para tal fin, lo que incluye la intervención del Congreso de la República. La Corte consideró que la norma demandada otorga poderes excesivos a los negociadores pues las disposiciones que allí se acuerden entran directamente al ordenamiento jurídico colombiano, lo

cual supone eludir el control democrático y legislativo. Lo anterior, afirmó, impacta el equilibrio de poderes “al concentrar en una sola rama del poder público la capacidad de integrar directamente al ordenamiento jurídico las disposiciones que, por su naturaleza, requieren un proceso distinto consagrado en la Constitución para que se integren al ordenamiento” .

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

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

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

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

En el mismo sentido, la Corte recordó la Sentencia C-630 de 2017 que, al analizar el Acto Legislativo 02 de 2017 concluyó que “el Acuerdo Final no

tiene un valor normativo per se, lo que significa que ex ante de la activación de los mecanismos de implementación y desarrollo, como política de Gobierno vincula al Gobierno Nacional y lo obliga a impulsar su implementación".

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

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

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

(...) la supremacía constitucional se manifiesta tanto en una regla jerárquica, que le confiere a la Carta Política la máxima ubicación dentro del sistema jurídico interno, en virtud del carácter vinculante y prevalente que tienen los mandatos constitucionales, como en una regla interpretativa, según la cual la validez y eficacia de las normas infraconstitucionales depende del grado de compatibilidad con la Constitución, tal como ocurre con el cumplimiento de las formas y procedimientos de producción normativa allí previstos¹.

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

¹ Cfr. Sentencias C-054 de 2012 y C-054 de 2016.

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

Tal incorporación automática desconoce el equilibrio de poderes “al concentrar en una sola rama del poder público la capacidad de integrar directamente al ordenamiento jurídico las disposiciones que, por su naturaleza, requieren un proceso distinto consagrado en la Constitución para que se integren al ordenamiento”². Al respecto ha dicho la Corte³ que *“el principio de la separación de los poderes surge como resultado de la búsqueda de mecanismos institucionales enderezada a evitar la arbitrariedad de los gobernantes y a asegurar la libertad de los asociados. Por esta razón, se decide separar la función pública entre diferentes ramas, de manera que no descansa únicamente en las manos de una sola y que los diversos órganos de cada una de ellas se controlen recíprocamente”*⁴.

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

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

Finalmente, en esta oportunidad la Corte reiteró que la convivencia pacífica y la búsqueda de la paz es una finalidad esencial del Estado que compromete no solo al presidente de la República sino, en general, a todas las autoridades del Estado. Como dijo la Corte en la Sentencia C-379 de

² Ibid., p. 4.

³ Sentencia C-630 de 2017.

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

2016, el hecho de que el Presidente sea la autoridad competente para firmar un acuerdo final en materia de paz, no implica que este sea el único poder constituido sobre el que recae la obligación de adelantar acciones tendientes a la consecución de la paz. Y agregó la Corte en la precitada sentencia sobre el alcance de la división del poder y la colaboración armónica para el logro del mandato constitucional de la paz:

*(...) si bien la competencia de restablecer el orden público le corresponde al Presidente de la República y este indefectiblemente es quien debe firmar un acuerdo final de paz, las otras ramas del poder público también deben desarrollar lo que les corresponda dentro de la órbita de sus respectivas atribuciones en esta materia. Así lo afirmó la Corte Constitucional en la sentencia C-283 de 1995, al establecer que "[n]o puede desconocerse, por otra parte, que en el ejercicio de las funciones públicas, si bien la Constitución ha establecido el criterio general de la separación, que reserva a cada rama una órbita de atribuciones en la que no pueden inmiscuirse las demás, ella misma ha señalado que todas colaboran armónicamente para la realización de los fines del Estado (Artículo 113 C.P.)."*⁵

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

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

El magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najjar aclaró el voto en la presente decisión.

⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-283 de 1995.