

**TUTELA PARA QUE SE TRAMITE PROYECTO DE LEY VÍA FAST TRACK - Que otorgue igual tratamiento a todos los privados de la libertad / INEXISTENCIA DE UN MECANISMO ORDINARIO - Idóneo y eficaz / PRESENTACIÓN DE PROYECTO DE LEY DE BENEFICIOS PENALES - No es un mecanismo de defensa idóneo / AUSENCIA DE VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA IGUALDAD - Beneficios derivados del Acuerdo de Paz tienen justificación excepcional**

[E]l problema jurídico consiste en determinar (i) si la sentencia del 1º de noviembre de 2018 se ajustó a derecho al declarar improcedente el amparo solicitado, con fundamento en que los demandantes cuentan con otro mecanismo ordinario eficaz para la defensa de sus derechos, esto es, la presentación de un proyecto de ley que contenga los beneficios penales que buscan obtener. En caso de que la respuesta al anterior interrogante sea negativa, la Sala deberá determinar (ii) si las autoridades demandadas vulneraron el derecho fundamental a la igualdad de los demandantes, que se encuentran privados de la libertad por delitos comunes, al no concederles los beneficios que, en materia penal, contiene el Acuerdo de Paz y las normas que lo desarrollan. (...) La providencia impugnada no se ajustó a derecho al señalar que la presentación de un proyecto de ley, a través de una tercera persona, es un mecanismo ordinario de defensa idóneo para que los demandantes puedan buscar la protección del derecho a la igualdad, que, alegan, les fue vulnerando al no concederles los beneficios penales que consagra el Acuerdo de Paz suscrito por el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP. Pese a lo anterior, las autoridades demandadas no vulneraron el derecho fundamental a la igualdad de los demandantes, que se encuentran privados de la libertad por delitos comunes, al no concederles los beneficios que, en materia penal, contiene el Acuerdo de Paz y las normas que lo desarrollan, pues las medidas adoptadas en esa normativa tienen justificación excepcional en la finalización del conflicto armado interno, mediante la concesión, entre otros, de beneficios en materia penal, como la amnistía, el indulto y la libertad condicionada, respecto de delitos políticos y conexos, relacionados, precisamente, con el conflicto armado interno.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN CUARTA**

**Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**

Bogotá, D.C., doce (12) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 20001-23-33-000-2018-00287-01(AC)**

**Actor: CARLOS LEDER POLO Y OTROS**

**Demandado: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y OTROS**

La Sala decide la impugnación formulada por el señor Carlos Leder Polo contra la sentencia del 1º de noviembre de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, que declaró improcedente la acción de tutela.

## ANTECEDENTES

### 1. Pretensiones

En ejercicio de la acción de tutela, el señor Carlos Leder Polo y otros solicitaron la protección del derecho fundamental a la igualdad, que estimaron vulnerado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Fiscalía General de la Nación, el Senado de la República, la Cámara de Representantes y la Corte Suprema de Justicia, como consecuencia de la expedición de las normas que consagraron los beneficios penales derivados del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En concreto, solicitaron:

(...) Exijo que se dé un tratamiento igual a todos los privados de la libertad en Colombia, sin discriminación alguna por el delito, la clase de justicia que lo haya juzgado (ORDINARIA O ESPECIALIZADA), y que mediante un fallo de tutela se conmine a los accionados a tramitar en las mismas condiciones en que se hizo la Ley 1820 y su decreto Reglamentario 277 del 2017, mediante la vía del FAST TRACK, una ley de rebaja general de penas como la que se hizo con la legislación casuística y discriminatoria llamada ley de verdad, justicia y reparación.

### 2. Hechos y argumentos de la tutela

Del expediente, la Sala destaca los siguientes hechos relevantes:

2.1. El Gobierno Nacional y las FARC-EP suscribieron el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en el que se incluyó la Jurisdicción Especial para la Paz, a la que podrán someterse los miembros de grupos guerrilleros, de la fuerza pública y los civiles que *«hayan participado de manera directa o indirecta en el conflicto armado y hayan cometido delitos en el contexto y en razón de éste»*<sup>1</sup>.

2.2. Con el objeto de desarrollar lo pactado en el Acuerdo de Paz, el Congreso de la República y el Gobierno Nacional expedieron la Ley 1820 de 2016<sup>2</sup> y el Decreto 277 del 17 de febrero de 2017<sup>3</sup>, que consagraron tratamientos penales especiales para los miembros de la guerrilla, de la fuerza pública y civiles involucrados en la comisión de delitos relacionados con el conflicto armado interno.

2.3. A juicio de los demandantes, al expedir esas disposiciones, el Congreso de la República y el Gobierno Nacional no tuvieron en cuenta a los presos sociales, que están pagando penas por delitos comunes, lo que constituye un trato desigual injustificado y una violación al bloque de constitucionalidad.

---

<sup>1</sup> Cartilla pedagógica del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, <http://www.acuerdodepaz.gov.co/sites/all/themes/nexus/files/Cartilla-ABC-del-acuerdo-de-paz.pdf>.

<sup>2</sup> *«Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones».*

<sup>3</sup> *«Por el cual se establece el procedimiento para la efectiva implementación de la Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016 ‘por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones’».*

2.4. Que los llamados presos sociales se comprometen a no seguir delinquir y a contribuir a la paz de Colombia, postura que no tuvieron en cuenta los entes demandados, que los discriminaron, solo por no ser partícipes directos del conflicto armado interno. Al respecto, mencionaron la sentencia T-102 de 1993, proferida por la Corte Constitucional, que sostuvo que la paz es un derecho de todos los colombianos.

2.5. Finalmente, señalaron que la Ley 1820 de 2016, por ser más permisiva y favorable, debe ser aplicada a los presos sociales, aunque sea posterior a la comisión de los delitos por ellos cometidos.

### 3. Intervenciones

3.1. El director de Justicia Transicional del **Ministerio de Justicia y del Derecho**<sup>4</sup> alegó que la entidad no tiene competencia para adoptar decisiones en relación con lo pretendido en la demanda de tutela, por lo que solicitó que se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva.

3.1.1. No obstante, explicó que la Ley 1820 de 2016 consagra cuatro grandes materias: la amnistía de *iure*; la amnistía que procede en la Sala de Amnistía e Indulto de la Jurisdicción Especial para la Paz; los mecanismos de tratamiento especial diferenciado para agentes del Estado, especialmente la renuncia a la persecución penal, y el régimen de libertades donde se incluye la libertad condicionada. Además, explicó en detalle cada uno de esos mecanismos.

3.1.2. Alegó que las medidas señaladas no se aplican a la población carcelaria de delitos comunes, pues están previstas únicamente para los excombatientes de grupos armados al margen de la ley, en el marco del conflicto armado interno, y que eso no vulnera el derecho a la igualdad, pues los beneficios del Acuerdo de Paz responden a la necesidad de dar por terminado el conflicto armado interno, mediante una negociación política, que incluye medidas extraordinarias de justicia transicional, con un tratamiento penal especial.

3.2. La coordinadora de la Unidad de Defensa Jurídica de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la **Fiscalía General de la Nación**<sup>5</sup> alegó que la tutela es improcedente, por falta del requisito de inmediatez, porque se interpuso más de seis meses después de la promulgación de la Ley 1820 de 2016 (30 de diciembre de 2016).

3.2.1. Que lo que pretenden los demandantes es revivir etapas procesales precluidas de los procesos penales que se adelantaron en su contra. Que, además, el proceso penal tiene previstos mecanismos a los que deben acudir los demandantes, para tramitar ante los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad las solicitudes de rebaja y redención de la pena, por trabajo, estudio o enseñanza.

3.2.2. Manifestó que el trato diferenciado que consagra la Ley 1820 de 2016 se justifica en la finalización del conflicto armado interno con la guerrilla de las FARC-EP y, en consecuencia, la no extensión de los beneficios allí consagrados a los presos sociales no genera vulneración del derecho fundamental a la igualdad. Que el fin perseguido por la norma es la obtención de la paz, como fin constitucional, y la misma no sacrifica ningún valor o principio democrático.

---

<sup>4</sup> Folios 92 a 97.

<sup>5</sup> Folios 50 a 59.

3.3. La jefe de la División Jurídica de la **Cámara de Representantes**<sup>6</sup> manifestó que los hechos de la demanda no tienen relación con las competencias asignadas por la ley a ese órgano, por lo que solicitó que se le desvincule del trámite de la tutela.

3.4. El secretario general del **Senado de la República**<sup>7</sup> alegó que el Ejecutivo fue el encargado de agilizar la implementación del acuerdo de paz, a través del procedimiento legislativo especial para la paz, conocido como *fast track*, de conformidad con lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016.

3.4.1. Es decir, que el Congreso no tiene competencia para presentar proyectos de ley en ejercicio de ese procedimiento. Y, además, los ciudadanos están facultados para presentar proyectos de ley.

3.4.2. Que, de acuerdo con lo anterior, la acción de tutela es improcedente, porque el demandante cuenta con otro mecanismo para buscar la protección de los derechos invocados, esto es, a través de un tercero, poner en consideración del Congreso de la República, por iniciativa popular, un proyecto de ley que satisfaga sus intereses.

3.5. El secretario general del Congreso de la República alegó que el demandante cuenta con otro mecanismo de defensa, esto es, la acción pública de inconstitucionalidad contra la Ley 1820 de 2016 y el Decreto 277 de 2017, que debe ser resuelta por la Corte Constitucional.

3.5.1. Que, en todo caso, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1, literal a), del Acto Legislativo 01 de 2016, el procedimiento legislativo especial para la paz fue de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional, y tuvo como fecha límite el 30 de noviembre de 2017.

#### **4. Sentencia impugnada**

4.1. El Tribunal Administrativo del Cesar, mediante sentencia del 1º de noviembre de 2018<sup>8</sup>, negó por improcedente la acción de tutela.

4.1.1. Señaló que los demandantes cuentan con otro medio ordinario eficaz para la defensa de sus derechos, esto es, la presentación, por intermedio de una tercera persona, de un proyecto de ley que contenga los beneficios penales que pretenden obtener.

4.1.2. Que el *fast track* fue un procedimiento especialísimo que debió tramitarse bajo la iniciativa del Gobierno Nacional, encaminado a la implementación del Acuerdo de Paz suscrito con la guerrilla de las FARC-EP, el cual culminó el 30 de noviembre de 2017. Que, por tanto, no sería competencia de las entidades demandadas adelantar un trámite similar, para otorgar los beneficios penales a los presos sociales y, en todo caso, el juez de tutela no podría emitir una orden en tal sentido.

#### **5. Impugnación**

7.1. El señor Carlos Leder Polo impugnó la sentencia del 1º de noviembre de

---

<sup>6</sup> Folios 61 a 63.

<sup>7</sup> Folios 78 a 81.

<sup>8</sup> Folios 99 a 106.

2018<sup>9</sup>, pero no expuso ningún argumento.

## CONSIDERACIONES

### 1. De la acción de tutela

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y desarrollada por el Decreto 2591 de 1991, es una acción residual que permite a todas las personas reclamar ante los jueces la protección inmediata de los derechos fundamentales que sean vulnerados o amenazados, por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares, en el último caso, cuando así lo permita expresamente la ley.

La acción procede cuando el interesado no dispone de otro medio de defensa, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En todo caso, el otro mecanismo de defensa debe ser idóneo para proteger el derecho fundamental vulnerado o amenazado, pues, de lo contrario, el juez de tutela deberá determinar si existe perjuicio irremediable y, de existir, debe examinar de fondo los argumentos que proponga el demandante.

El carácter subsidiario de la acción de tutela responde a que ésta es procedente cuando no existe otro mecanismo judicial o administrativo para proteger el derecho fundamental o porque habiéndolo se configuró un perjuicio irremediable<sup>10</sup>. Así entonces, una acción de tutela propende por la protección de aquellos derechos fundamentales que de otra forma se verían desamparados, pero no por eso puede entenderse que es el único mecanismo para su protección.

### 2. Planteamiento del problema jurídico

2.1. En los términos de la demanda y la impugnación, el problema jurídico consiste en determinar **(i)** si la sentencia del 1º de noviembre de 2018 se ajustó a derecho al declarar improcedente el amparo solicitado, con fundamento en que los demandantes cuentan con otro mecanismo ordinario eficaz para la defensa de sus derechos, esto es, la presentación de un proyecto de ley que contenga los beneficios penales que buscan obtener. En caso de que la respuesta al anterior interrogante sea negativa, la Sala deberá determinar **(ii)** si las autoridades demandadas vulneraron el derecho fundamental a la igualdad de los demandantes, que se encuentran privados de la libertad por delitos comunes, al no concederles los beneficios que, en materia penal, contiene el Acuerdo de Paz y las normas que lo desarrollan.

### 3. Solución del caso

3.1. Los demandantes alegaron que las entidades accionadas vulneraron el derecho fundamental a la igualdad a todas las personas que se encuentran privadas de la libertad, al no concederles los beneficios penales que fueron otorgados a los actores del conflicto armando con la guerrilla de las FARC-EP, mediante la Ley 1820 de 2016 y el Decreto 277 del 2017, normativa expedida a través del procedimiento legislativo denominado *fast track*.

3.1.1. Con base en lo anterior, solicitaron que se condene a las demandadas a tramitar, también mediante el procedimiento de *fast track*, una norma que conceda

---

<sup>9</sup> Folio 124.

<sup>10</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-543 de 1992.

los mismos beneficios penales a todas las personas que se encuentran privadas de la libertad, sin discriminación alguna por el delito endilgado o la clase de justicia que los haya juzgado.

3.2. El *a quo* declaró improcedente el amparo, al considerar que los demandantes contaban con otro mecanismo ordinario eficaz para la defensa de sus derechos: presentar un proyecto de ley ante el Congreso de la República, que contenga los beneficios penales a los que pretenden acceder.

3.3. Contra las conclusiones de la sentencia impugnada, la Sala estima que los demandantes no podrían tramitar ante el Congreso de la República una ley que contenga amnistías, indultos y tratamientos penales especiales a favor de las personas que se encuentran privadas de la libertad por delitos comunes. Como se verá al estudiar el fondo del asunto, estas medidas tienen una justificación excepcional en nuestro sistema jurídico, esto es, la necesidad de cumplir el Acuerdo de Paz suscrito con las FARC-EP, y de lograr la finalización del conflicto armado.

3.4. La Sala procede a efectuar el análisis del fondo del asunto, conforme con las siguientes consideraciones:

3.4.1. El Gobierno Nacional, con fundamento en el artículo 22 de la Constitución Política<sup>11</sup> y en el artículo 10<sup>12</sup> de la Ley 418 de 1997<sup>13</sup>, con el objeto de «*poner fin de una vez y para siempre a los ciclos históricos de violencia y sentar las bases de la paz*»<sup>14</sup>, suscribió con los representantes de la guerrilla de las FARC-EP el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, dentro del que se pactó la concesión de indultos, amnistías y tratamientos penales especiales para los miembros de la guerrilla, de la fuerza pública y civiles involucrados en la comisión de delitos relacionados con el conflicto armado interno.

3.4.2. Mediante el Acto Legislativo 01 de 2016<sup>15</sup>, se adicionaron disposiciones transitorias a la Constitución Política, orientadas a facilitar la implementación del Acuerdo de Paz. Entre esas medidas, se dispuso que, de manera excepcional, se pondría en marcha el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, por un período de seis meses, para la tramitación expedita de las leyes y los decretos con fuerza de ley necesarios para la puesta en marcha del acuerdo.

3.4.3. Con el objeto de regular las amnistías e indultos por los delitos políticos y otros conexos, y de adoptar tratamientos penales especiales para quienes hubieran sido condenados, procesados o señalados de cometer conductas punibles, en relación con el conflicto armado, el Congreso de la República expidió

---

<sup>11</sup> Artículo 22. La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

<sup>12</sup> Artículo 10. La dirección de todo proceso de paz corresponde exclusivamente al Presidente de la República como responsable de la preservación del orden público en toda la Nación. Quienes a nombre del Gobierno participen en los diálogos y acuerdos de paz, lo harán de conformidad con las instrucciones que él les imparta.

El Presidente de la República podrá autorizar la participación de representantes de diversos sectores de la sociedad civil en las conversaciones, diálogos y negociaciones a que hace referencia este capítulo, cuando a su juicio puedan colaborar en el desarrollo del proceso de paz.

<sup>13</sup> Prorrogado por el artículo 1º de la Ley 1738 de 2014.

<sup>14</sup> Introducción al texto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

<sup>15</sup> «*POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA FACILITAR Y ASEGURAR LA IMPLEMENTACIÓN Y EL DESARROLLO NORMATIVO DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA*».

la Ley 1820 de 2016<sup>16</sup>.

3.4.4. Asimismo, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, el Presidente de la República dictó el Decreto 277 de 2017<sup>17</sup>, con el objeto de «*regular la amnistía de iure concedida por la Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016 para las personas privadas la libertad por delitos políticos y delitos conexos con éstos, así como el régimen de libertades condicionales para los supuestos artículo 35 de la Ley 1820 de 2016*».

3.4.5. En la sentencia C-007 del 1º de marzo de 2018, la Corte Constitucional estudió la constitucionalidad de la Ley 1820 de 2016, y sostuvo que, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 17, de la Carta Política<sup>18</sup>, la concesión de amnistías, indultos y tratamientos penales especiales solo procede en relación con delitos políticos y conexos, a los que puede darse un trato privilegiado, con el objeto de lograr la reconciliación, poner fin al conflicto y alcanzar una paz estable:

135. En la citada sentencia C-225 de 1995, la Corporación, además de aclarar que el DIH en general, y el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 en particular, hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, explicó su alcance y desarrolló una interpretación armónica de esta norma con los artículos 150.17 y 202 de la Carta Política, disposiciones que establecen la facultad del Congreso de la República de conceder amnistías e indultos con el voto favorable de dos terceras partes (2/3) de los miembros de cada Cámara; y del Presidente de conceder indultos, de conformidad con la ley.

(...)

137. Así pues, de acuerdo con la sentencia citada, (i) la disposición es aplicable, específicamente, en los conflictos armados de naturaleza no internacional (como el colombiano); (ii) esta debe interpretarse armónicamente con las normas constitucionales internas, como el artículo 150.17 Superior, donde se establece un nexo entre la amnistía y el delito político; (iii) el Estado conserva la potestad de definir cuáles son los delitos de esta naturaleza, así como sus conexos; y (iv) la finalidad de la norma es propiciar la reconciliación nacional.

138. Desde el punto de vista del DIH, entonces, las amnistías tienen validez y, si bien no constituyen una obligación perentoria, sí se perciben como un medio que debe propiciarse al máximo para lograr la reconciliación entre los participantes del conflicto, y de esa forma, alcanzar una paz estable. El protocolo citado no define los límites que deberían respetar las amnistías, aunque la doctrina autorizada ha identificado un conjunto de conductas que

---

<sup>16</sup> «Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones».

<sup>17</sup> «Por el cual se establece el procedimiento para la efectiva implementación de la Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016 'por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones'».

<sup>18</sup> Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

17. Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra Cámara y por graves motivos de conveniencia pública, **amnistías o indultos generales por delitos políticos**. En caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar.

(...) (Negrillas fuera de texto).

no podrían ser objeto de amnistías e indultos, especialmente, a partir de las categorías genocidio, crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad.

(...)

150. En la Sentencia C-577 de 2014, esta Corte señaló la utilidad de la categorización del delito político en el marco de los procesos de paz, indicando que, al diferenciarlo del acto criminal ordinario, el orden jurídico reconoce al grupo en rebelión la connotación armada y política, de donde surge la posibilidad de avanzar en una negociación igualmente política<sup>19</sup>. Estos delitos políticos, al igual que sus “conexos”, gozan de un trato privilegiado, que se concreta en tres aspectos. Primero, la posibilidad de recibir amnistías o indultos, en el marco de la ley; segundo, la prohibición de extradición<sup>20</sup> y tercero, la posibilidad de participar en política, todo en virtud de “los fines altruistas de mejoramiento social que subyacen a él”.

151. Si bien los delitos políticos no han sido definidos de manera más precisa en los textos legales, el Código Penal brinda una orientación clara, al establecer un capítulo específico sobre delitos contra el régimen constitucional y legal vigente. Sin embargo, la definición de los delitos conexos, es decir, aquellos en principio comunes, pero que guardan relación de necesidad con los primeros, resulta más difícil de establecer.

Así, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que estos “*aisladamente serían delitos comunes, pero que por su relación adquieren la condición de delitos conexos, y reciben, o pueden recibir, el trato favorable reservado a los delitos políticos*”.

Tanto los delitos políticos como sus conexos están enmarcados en contextos históricos, políticos y sociales complejos, lo que explica que, una definición más precisa de su alcance haga parte de la potestad general de configuración del derecho, en cabeza del Legislador, siempre que cumpla “*con condiciones de razonabilidad y proporcionalidad*”; y garantice el cumplimiento del deber estatal de juzgar, investigar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al DIH.

152. Actualmente, el Código Penal incluye entre los delitos contra el régimen constitucional la rebelión, la sedición, la asonada, la conspiración y la seducción, usurpación y retención ilegal de mando. Los delitos políticos pueden, además, producirse en concurso con delitos comunes.

De igual forma, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia ha considerado que no son delitos políticos aquellos que atenten contra el Estado, cuando estén guiadas por pretensiones “*no políticas, con el ánimo de lucro y el exclusivo beneficio personal*”, entre otras finalidades ajenas a la política, así como aquellas conductas definidas por el DIDH, el DIH o el DPI como las más lesivas de la dignidad humana.

(...)

---

<sup>19</sup> Cita original: «Al respecto, la Corte señaló que ‘la fuerza simbólica del reconocimiento moral y político del enemigo alzado en armas, que implica para el Estado que un grupo armado, a pesar de haber cometido en el contexto del conflicto graves conductas criminales, mantiene una dignidad moral que justifica que el gobierno pueda adelantar con ellos una negociación política’».

<sup>20</sup> Cita original: «El inciso 3 del artículo 35 establece que “La extradición no procederá por delitos políticos”. Sobre la prohibición de extraditar a los delincuentes políticos pueden consultarse las sentencias C-740 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-780 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-460 de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-243 de 2009. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; y C-011 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez».



154. El delito político, así como sus conexos, son importantes en esta providencia, pues han condicionado históricamente la concesión de amnistías e indultos. Como se ha indicado, (i) la definición del delito político tiene una fuente objetiva en el capítulo VXIII del Código Penal vigente (Ley 599 de 2000) que define las conductas que atentan contra el régimen constitucional y legal vigente; y (ii) los delitos conexos son materia en la que el Legislador goza de una amplia potestad de configuración, siempre excluyendo de ella los crímenes definidos como no amnistiables desde el DIDH, el DIH y el DPI, y que no supongan restricciones irrazonables y desproporcionadas a los derechos de las víctimas.

Ahora bien, la Corte Constitucional también ha anunciado que la consideración acerca de qué son los delitos políticos y sus conexos es dinámica, y que admite la existencia de importantes márgenes de acción en cabeza de los órganos políticos, para superar situaciones de conflicto y para conjurar graves situaciones de orden público.

(...)

164. En el orden interno, como se explicó con detalle, las amnistías y los indultos se pensaron desde la Carta de 1991 como beneficios asociados exclusivamente a delitos políticos, en los que, naturalmente, sólo podría incurrir un grupo rebelde, en oposición al régimen constitucional y legal vigente. Sin embargo, el Marco Jurídico para la Paz (Acto Legislativo 01 de 2012) se refirió por primera vez a la posibilidad de establecer tratamientos penales especiales en el escenario de una negociación de paz. Al estudiar algunos aspectos del Marco, en sentencia C-579 de 2013, la Corte Constitucional advirtió que es válida la renuncia a la persecución penal, siempre que no se trate de un beneficio incondicionado, que se excluyan las más graves violaciones de los derechos humanos y que existan suficientes garantías para las víctimas.

(...)

495. **La Constitución, en términos generales, autoriza el otorgamiento de amnistías e indultos únicamente por delitos políticos y conexos, y la Corte Constitucional ha señalado que no es constitucionalmente admisible otorgar tales beneficios, de manera disfrazada, por delitos comunes o crímenes de suma gravedad<sup>21</sup>. En el caso específico de la transición actual, el Acuerdo Final prevé el otorgamiento de diversos beneficios, que incluyen amnistías, indultos, renuncia a la persecución penal, libertades y reclusión en lugares especiales, exclusivamente para conductas que guarden una relación de conexidad directa o indirecta con el conflicto armado** (Subrayado fuera de texto).

3.6. De acuerdo con lo expuesto, la Sala advierte que la concesión de amnistías, indultos y libertades condicionales, mediante un procedimiento legislativo especial y expedito, fue una medida excepcional, concebida mediante un acto legislativo que adicionó la Constitución Política, con la finalidad de implementar el acuerdo que daría solución al conflicto armado interno. De acuerdo con lo establecido en el artículo 150, numeral 17, de la Constitución, esos beneficios penales pueden ser concedidos únicamente en relación con delitos políticos y conexos, es decir, con aquellos cometidos en el marco del conflicto armado.

---

<sup>21</sup> Cita original: «Ver, por todas, la sentencia C-695 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño».

3.6.1. Por lo tanto, los demandantes no podrían acceder a los beneficios establecidos en el Acuerdo de Paz y en las normas que lo desarrollan, porque estos solo tuvieron justificación en nuestro sistema jurídico, de manera excepcional, en la necesidad de finalizar el conflicto armado con la guerrilla de las FARC-EP, no sobra destacar, solo en relación con delitos políticos y conexos. Los actores no podrían obtener esa clase de beneficios, pues se encuentran privados de la libertad por delitos comunes, cometidos en hechos que no tuvieron ninguna relación con el conflicto armado que ha vivido Colombia.

3.7. De acuerdo con las consideraciones expuestas, la Sala concluye que:

- (i) La providencia impugnada no se ajustó a derecho al señalar que la presentación de un proyecto de ley, a través de una tercera persona, es un mecanismo ordinario de defensa idóneo para que los demandantes puedan buscar la protección del derecho a la igualdad, que, alegan, les fue vulnerando al no concederles los beneficios penales que consagra el Acuerdo de Paz suscrito por el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP.
- (ii) Pese a lo anterior, las autoridades demandadas no vulneraron el derecho fundamental a la igualdad de los demandantes, que se encuentran privados de la libertad por delitos comunes, al no concederles los beneficios que, en materia penal, contiene el Acuerdo de Paz y las normas que lo desarrollan, pues las medidas adoptadas en esa normativa tienen justificación excepcional en la finalización del conflicto armado interno, mediante la concesión, entre otros, de beneficios en materia penal, como la amnistía, el indulto y la libertad condicionada, respecto de delitos políticos y conexos, relacionados, precisamente, con el conflicto armado interno.

3.7.1. Queda así resuelto el problema jurídico, y, en consecuencia, la Sala revocará la decisión impugnada, para, en su lugar, denegar el amparo solicitado.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## **FALLA**

**1. Revocar** el fallo impugnado. En su lugar:

**1.1. Denegar** las pretensiones de la acción de tutela, por las razones expuestas.

**2. Notificar** a las partes por el medio más expedito.

**3. Enviar** el expediente a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**  
Presidente de la Sección

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**  
Magistrada

**MILTON CHAVES GARCÍA**  
Magistrado

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**  
Magistrado