

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-089 DE 2022

Referencia: Expediente RPZ-012

Asunto: Control de constitucionalidad del Acto Legislativo No. 2 del 25 de agosto de 2021, “[p]or medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030”.

Magistrada sustanciadora:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá D.C., diez (10) de marzo de dos mil veintidós (2022).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones, en especial de la prevista por el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016, tras cumplir con los requisitos y trámites dispuestos por el Decreto Ley 121 de 2017 y por el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Tras su aprobación por el Congreso de la República, mediante el oficio EXT21-00105581 del 26 de agosto de 2021, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a esta Corte una copia auténtica del Acto Legislativo 2 de 2021, “[p]or medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030”, el cual fue expedido en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz (desde ahora, PLEP) de que trata el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016.

2. En la sesión del 26 de agosto de 2021, el expediente de la referencia fue repartido al magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo, quien se declaró impedido para participar en la deliberación del asunto¹. La Sala Plena, en sesión

¹ El magistrado manifestó: “Participé como asesor externo de la Delegación del Gobierno nacional en la Mesa de Conversaciones, en la celebración del Acuerdo Parcial sobre el punto 2 de la Agenda en materia de «participación política», que dio lugar a la expedición del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera”. La asesoría incluyó lo relacionado con el punto 2.3.6

del 2 de septiembre de 2021, aceptó el impedimento y, en consecuencia, dispuso remitir el expediente al despacho de la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera.

3. Mediante auto del 8 de septiembre de 2021, dentro del término previsto por el artículo 1° del Decreto Ley 121 de 2017, la suscrita Magistrada Ponente: (i) asumió conocimiento del asunto; (ii) decretó las pruebas necesarias para el control por eventuales vicios de procedimiento en la formación del acto legislativo; (iii) ordenó que, tras recaudarse dichas pruebas, se corriera traslado a la Procuradora General de la Nación y se fijara en lista el proceso; y, finalmente, (iv) invitó a varias entidades públicas y privadas a intervenir en el trámite.

4. Mediante autos del 17 y el 28 de septiembre de 2021, la suscrita magistrada reiteró las órdenes relacionadas con el decreto de pruebas. Finalmente, mediante auto del 6 de octubre de 2021, después de recibir todas las pruebas decretadas, la Magistrada Ponente ordenó librar las comunicaciones correspondientes para correr traslado a la Procuradora General de la Nación, fijar el proceso en lista para las intervenciones ciudadanas y surtir las invitaciones señaladas en el párrafo anterior.

II. TEXTO DEL ACTO LEGISLATIVO OBJETO DE CONTROL

5. El contenido del Acto Legislativo 2 del 25 de agosto de 2021 “[p]or medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030”, publicado en el Diario Oficial No. 51777 del mismo día, es el siguiente:

**“ACTO LEGISLATIVO
No. 02 [del] 25 DE AGOSTO DE 2021**

POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN 16 CIRCUNSCRIPCIONES
TRANSITORIAS ESPECIALES DE PAZ PARA LA CÁMARA DE
REPRESENTANTES EN LOS PERIODOS 2022-2026 Y 2026-2030

EL CONGRESO DE COLOMBIA
En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. La Constitución Política tendrá los siguientes nuevos artículos transitorios:

ARTÍCULO TRANSITORIO 1°. Creación de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. La Cámara de Representantes tendrá 16 representantes adicionales para los periodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030, estos serán elegidos en igual número de Circunscripciones

«Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono», en el que se acordó «crear (...) un total de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de 16 Representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por 2 periodos electorales».

Transitorias Especiales de Paz, uno por cada una de dichas Circunscripciones. La curul se asignará al candidato de la lista con mayor cantidad de votos. Las listas deberán elaborarse teniendo en cuenta el principio de equidad e igualdad de género.

ARTÍCULO TRANSITORIO 2°. Conformación. Las mencionadas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz estarán conformadas así:

Circunscripción 1 // Municipios del Cauca: Argelia, Balboa, Buenos Aires, Caldone, Caloto, Cajibío, Corinto, El Tambo, Jambaló, Mercaderes, Morales, Miranda, Patía, Piendamó, Santander de Quilichao, Suárez y Toribío. Municipios de Nariño: Cumbitara, El Rosario, Leiva, Los Andes, Policarpa y los municipios de Florida y Pradera, Valle del Cauca.

Circunscripción 2 // Conformada por Arauquita, Fortul, Saravena y Tame. Departamento de Arauca.

Circunscripción 3 // Municipios del departamento de Antioquia: Amalfi, Anorí, Briceño, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Ituango, Nechí, Remedios, Segovia, Tarazá, Valdivia, Zaragoza.

Circunscripción 4 // Constituida por 8 municipios de Norte de Santander: Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú.

Circunscripción 5 // Municipios del departamento del Caquetá: Florencia, Albania, Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, Montañita, Milán, Morelia. Puerto Rico, San José de Fragua, San Vicente del Caguán, Solano, Solita y Valparaíso, y el municipio de Algeciras del departamento del Huila.

Circunscripción 6 // Municipios del departamento de Chocó: Bojayá, Medio Atrato, Istmina, Medio San Juan, Litoral de San Juan, Novita, Sipí, Acandí, Carmen del Darién, Riosucio, Unguía, Condoto y dos municipios de Antioquia, Vigía del Fuerte y Murindó.

Circunscripción 7 // Municipios del departamento del Meta: Mapiripán, Mesetas, La Macarena, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico y Vistahermosa y 4 municipios del departamento del Guaviare, San José del Guaviare, Calamar, El Retorno y Miraflores.

Circunscripción 8 // Municipios del departamento de Bolívar: Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo, María La Baja, San Jacinto, San Juan de Nepomuceno y Zambrano. Municipios de Sucre: Colosó, Chalán, Los Palmitos, Morroa, Ovejas, Palmito, San Onofre y Toluviejo.

Circunscripción 9 // Municipios del Cauca: Guapi, López de Micay y Timbiquí, Buenaventura, del departamento del Valle del Cauca.

Circunscripción 10 // Está constituida por 11 municipios del departamento de Nariño: Barbacoas, El Charco, La Tola, Maguí, Mosquera, Olaya Herrera, Francisco Pizarro, Ricaurte, Roberto Payán, Santa Bárbara y Tumaco.

Circunscripción 11 // Municipios del departamento del Putumayo: Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguizamó, San Miguel, Valle del Guamuez y Villagarzón.

Circunscripción 12 // Municipios del Cesar: Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, La Paz Pueblo Bello y Valledupar. Municipios de La Guajira: Dibulla, Fonseca, San Juan del Cesar. Municipios del Magdalena: Aracataca, Ciénaga, Fundación y Santa Marta.

Circunscripción 13 // Municipios del departamento de Bolívar: Arenal, Cantagallo, Morales, San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simití y el municipio de Yondó del departamento de Antioquia.

Circunscripción 14 // Municipios de Córdoba: Puerto Libertador, San José de Uré, Valencia, Tierralta y Montelíbano.

Circunscripción 15 // Municipios del departamento del Tolima: Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco.

Circunscripción 16 // Municipios del departamento de Antioquia: Carepa, Chigorodó, Dabeiba, Mutatá, Necoclí, San Pedro de Urabá, Apartadó y Turbo.

PARÁGRAFO. Para las elecciones de las 16 Circunscripciones Especiales de Paz, se excluirán las cabeceras municipales de cada uno de los municipios que la conforman y únicamente se habilitarán los puestos de votación y el censo electoral de la zona rural de estos. Se garantizará la participación de los habitantes de zonas rurales, apartadas y centros poblados dispersos de estas Circunscripciones para lo cual la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá crear nuevas puestas de votación en dichas zonas.

ARTÍCULO TRANSITORIO 3°. Inscripción de candidatos. Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos. Las campañas contarán con financiación estatal especial y acceso a medios regionales. Se desarrollarán mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto del electorado.

Los candidatos solo pueden ser inscritos por organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas u organizaciones sociales, incluyendo las de las mujeres, y grupos significativos de ciudadanos.

Cuando la circunscripción coincida en todo o en parte con territorios étnicos, adicionalmente podrán inscribir candidatos:

a) Los consejos comunitarios; // b) Los resguardos y las autoridades indígenas en sus territorios, debidamente reconocidos, en coordinación con sus respectivas organizaciones nacionales; // c) Las Kumpaño legalmente constituidas.

PARÁGRAFO 1°. Los partidos y movimientos políticos que cuentan con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica, incluido el partido o movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP, a la actividad política legal, no podrán inscribir listas ni candidatos para estas circunscripciones. Ningún grupo significativo de ciudadanos u organización social podrá inscribir listas de candidatos para las circunscripciones de Paz simultáneamente con otras circunscripciones.

PARÁGRAFO 2°. Se entiende por organizaciones sociales, las asociaciones de todo orden sin ánimo de lucro que demuestren su existencia en el territorio de la circunscripción, mediante personería jurídica reconocida al menos cinco años antes de la elección, o mediante acreditación ante la autoridad electoral competente del ejercicio de sus actividades en el respectivo territorio durante el mismo periodo.

PARÁGRAFO 3°. Los candidatos, además de los requisitos generales, deberán ser ciudadanos en ejercicio y cuyo domicilio corresponda a la circunscripción o desplazados de estos territorios en proceso de retorno.

PARÁGRAFO 4° La inscripción de candidatos por grupos significativos de ciudadanos, requerirá respaldo ciudadano equivalente al 10% del censo electoral de la respectiva Circunscripción Transitoria Especial de Paz. En ningún caso se requerirá más de 20. 000 firmas.

ARTÍCULO TRANSITORIO 4°. Los ciudadanos podrán ejercer su derecho al voto en las circunscripciones transitorias especiales de Paz, sin perjuicio de su derecho a participar en la elección de candidatos a la Cámara de Representantes en las elecciones ordinarias.

La Registraduría Nacional del Estado Civil adoptará medidas especiales para la actualización y vigilancia del censo electoral, la inscripción de candidatos y el Consejo Nacional Electoral la financiación de las campañas, de conformidad con lo establecido en este Acto Legislativo.

Se garantizará la participación real y efectiva de los pueblos étnicos, a través de la inscripción de cédulas, la pedagogía del voto y la instalación de puestos de votación en sus territorios.

Se promoverán mecanismos adicionales de control, observación y veeduría ciudadana por parte de organizaciones especializadas y de partidos y movimientos políticos.

PARÁGRAFO 1. En todo caso, la votación de las circunscripciones transitorias especiales de Paz no se tendrá en cuenta para determinar el umbral de acceso a la distribución de curules en la elección ordinaria de la Cámara de Representantes.

Parágrafo 2°. Por razones de orden público, el Presidente de la República podrá suspender la elección en cualquiera de los puestos de votación dentro de las 16 Circunscripciones transitorias de Paz de las que trata el presente acto legislativo previo concepto del sistema de alertas tempranas por parte de la Defensoría del Pueblo, de la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Colombia. Una vez suspendidas se deberá proceder de conformidad con la regulación legal vigente.

PARÁGRAFO 3°. El Gobierno nacional destinará los recursos necesarios para que la Registraduría Nacional del Estado Civil pueda cumplir con la organización del proceso electoral para las 16 Circunscripciones transitorias de Paz que crea el presente Acto Legislativo.

PARÁGRAFO 4°. La Registraduría Nacional del Estado Civil dispondrá de las facultades reglamentarias necesarias requeridas para la organización del

proceso electoral de las 16 circunscripciones transitorias de Paz que crea el presente Acto Legislativo.

ARTÍCULO TRANSITORIO 5°. Requisitos para ser candidato. Los candidatos a ocupar las curules en estas circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes deberán cumplir con los requisitos generales establecidos en la Constitución y en la ley para los Representantes a la Cámara, además de los siguientes requisitos especiales:

1. Haber nacido o habitado en el territorio de la respectiva circunscripción los tres años anteriores a la fecha de la elección o,
2. Los desplazados que se encuentren en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio de la circunscripción su lugar de habitación, deberán haber nacido o habitado en él al menos tres años consecutivos en cualquier época.

PARÁGRAFO 1°. Para los solos efectos del presente acto legislativo, se consideran víctimas aquellas personas que individual -y únicamente hasta el tercer grado de consanguinidad y primero de afinidad- o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

La condición de víctima individual o colectiva se acreditará según certificación expedida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

PARÁGRAFO 2°. No podrán presentarse como candidatos quienes hayan sido candidatos elegidos o no a cargos públicos, con el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica, o quienes lo hayan sido por un partido político cuya personería jurídica se haya perdido, dentro de los cinco años anteriores a la fecha de la inscripción, o hayan hecho parte de las direcciones de estos, durante el último año.

PARÁGRAFO 3°. Dado el carácter especial de estas circunscripciones, los miembros de los grupos armados al margen de la ley que hayan suscrito un acuerdo de Paz con el Gobierno nacional y/o se hayan desmovilizado de manera individual en los últimos veinte años, no podrán presentarse como candidatos a las circunscripciones transitorias especiales de Paz.

PARÁGRAFO 4°. El Gobierno nacional reglamentará las sanciones de quienes habiendo sido elegidos en alguna de las circunscripciones transitorias de Paz no cumplan con los requisitos y reglas establecidas en el presente acto legislativo. Para la reglamentación de las sanciones, el Gobierno nacional deberá tener en cuenta el inciso segundo del artículo 134 de la Constitución Política.

ARTÍCULO TRANSITORIO 6°. Forma de elección. En cada una de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se elegirá un Representante a la Cámara. Las listas tendrán voto preferente y estarán integradas por dos candidatos que deberán acreditar su condición de víctimas del conflicto. La Lista tendrá un candidato de cada género.

Para efectos del proceso de elección, la curul se adjudicará al Candidato más votado dentro de la lista que obtenga el mayor número de votos dentro de la respectiva circunscripción.

La votación de las circunscripciones transitorias especiales de Paz se hará en tarjeta separada de las que corresponden a las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes.

Los candidatos y las listas de circunscripciones transitorias especiales de Paz, no podrán realizar alianzas, coaliciones o acuerdos con candidatos o listas inscritas para las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes. La violación de esta norma generará la pérdida de la curul en caso de resultar electos a la circunscripción transitoria especial de Paz.

ARTÍCULO TRANSITORIO 7°. Fecha de elecciones. Las elecciones de los Representantes a la Cámara de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se harán en la misma jornada electoral establecida para el Congreso de la República en los años 2022 y 2026.

PARÁGRAFO. Para garantizar una efectiva participación electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá habilitar un periodo especial para la inscripción de candidatos exclusivamente para las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

ARTÍCULO TRANSITORIO 8°. Financiación. La financiación de las campañas será preponderantemente estatal, mediante el sistema de reposición de votos y acceso a los anticipos, en los términos y topes que determine la autoridad electoral.

La autoridad electoral entregará los anticipos equivalentes al 50% del resultado de multiplicar el valor del voto a reponer por el número de ciudadanos que integran el censo electoral de la respectiva circunscripción. Esta suma se distribuirá en partes iguales entre todas las listas inscritas. En ningún caso el anticipo podrá superar el tope de gastos que determine la autoridad electoral. La financiación se realizará dentro del mes siguiente a la inscripción de la lista. Las sumas de dinero se entregarán sin dilaciones a las organizaciones promotoras de la lista, y en ningún caso a los candidatos.

Los particulares podrán contribuir a la financiación de estas campañas mediante donaciones hechas directamente al Fondo Nacional de Partidos y Campañas Electorales, las cuales serán distribuidas por la autoridad electoral entre todas las campañas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, por partes iguales, hasta concurrencia del monto máximo señalado. Estas donaciones no podrán superar el 10% del monto establecido para la Cámara de Representantes y recibirán el tratamiento tributario que establece la ley para las donaciones y contribuciones a los partidos y movimientos políticos.

No se permiten aportes privados directos a campañas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

ARTÍCULO TRANSITORIO 9°. Acceso a medios de comunicación. Cuando se utilicen medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, las campañas únicamente podrán utilizar los espacios gratuitos otorgados por el Estado. Para ello, la autoridad electoral reglamentará la asignación de espacios gratuitos en los medios de comunicación social regional que hagan uso del espectro electromagnético,

sin perjuicio de que puedan ampliarse en caso de que se creen espacios en nuevos medios de comunicación.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Autoridad Nacional de Televisión señalarán los espacios de que se puede disponer. Tal distribución se hará conforme a las normas electorales vigentes.

ARTÍCULO TRANSITORIO 10. Tribunales Electorales Transitorios. La autoridad electoral pondrá en marcha Tribunales Electorales Transitorios de Paz tres meses antes de las elecciones. Estos tribunales velarán por la observancia de las reglas establecidas para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, verificarán el censo electoral de la respectiva circunscripción y atenderán las reclamaciones presentadas en relación con las mismas.

ARTÍCULO 2º. El Gobierno nacional reglamentará en un término máximo de treinta días a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo, lo relativo a los mecanismos de observación y transparencia electoral ciudadana, la campaña especial de cedulação y registro electoral y las campañas de pedagogía y sensibilización en torno a la participación electoral.

PARÁGRAFO. La autoridad electoral determinará lo correspondiente a la publicidad y rendición de cuentas en la financiación de las listas inscritas.

ARTÍCULO 3º. En lo no previsto en el presente acto legislativo se aplicarán las demás normas que regulan la materia.

ARTÍCULO 4º. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.”

III. INTERVENCIONES

6. La Corte recibió veinticuatro escritos de intervención². Tres de los intervinientes solicitaron la exequibilidad del Acto Legislativo 2 de 2021; mientras que cuatro pidieron su inexecuibilidad total. Diecisiete intervinientes, algunos de ellos de forma subsidiaria, cuestionaron o defendieron diferentes aspectos de los artículos transitorios contenidos en el artículo 1º del Acto Legislativo 2 de 2021, particularmente, los artículos transitorios 1º, 2º, 3º, 4º, 5º y 10º. Ninguno de los intervinientes presentó reparos sustanciales en relación con la constitucionalidad de los artículos 2º y 3º del Acto Legislativo 2 de 2021, así como tampoco sobre los artículos transitorios 6º, 7º, 8º y 9º.

1. Solicitud de exequibilidad y exequibilidad condicionada

7. La **Universidad Externado de Colombia** aseguró que el Acto Legislativo 2 de 2021 “*no presenta elementos de inconstitucionalidad*”. Por una parte, señaló que no hubo inconsistencias relevantes durante el trámite de conciliación del proyecto de acto legislativo y que la discusión sobre las

² Adicionalmente, se recibieron dos escritos en los que se informó que no se presentarían alegatos a favor o en contra del acto legislativo objeto de control de constitucionalidad, así como también un escrito en el que se solicitó que se profiriera este fallo. Los escritos fueron presentados por la Universidad de Los Andes, la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) y Luis Eduardo Álvarez Villegas, respectivamente. Igualmente, se recibió un escrito de “denuncias contra campañas políticas”, presentado por la señora Melba Míeles Ramírez.

mayorías “*se encuentra superada*”, según lo ordenado en la Sentencia SU-150 de 2021 y el fallo del Consejo de Estado del 1º de julio de 2021³. Por otro lado, manifestó que si bien es cierto que “*quedaron aprobadas algunas disposiciones que pueden llegar a tener dificultades operativas*”, relacionadas con la conformación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (desde ahora CITREP), la exclusión de las cabeceras municipales de los comicios electorales y los requisitos para ser candidato; también lo es que estas dificultades no “*presentan tensiones o contradicciones respecto del resto del cuerpo normativo de la Constitución ni con el bloque de constitucionalidad*”. Con similares argumentos, la señora **María Irene Ramírez Amaya**, representante de la Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra, y el ciudadano **Ángel Antonio Rozo**, representante legal de la Corporación-Congreso Nacional de Desplazados; solicitaron que se declarara la exequibilidad de todos los artículos del Acto Legislativo.

8. La **Coordinación Colombia–Europa–Estados Unidos**, el **Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo**, el **Comité de Solidaridad con los Presos Políticos**, **Humanidad Vigente**, la **Comisión Colombiana de Juristas**, la **Corporación Jurídica Libertad**, el **Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado**, la **Corporación Colectivo Socio-jurídico Orlando Fals Borda** y la **Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento** (en adelante, las Organizaciones Sociales Intervinientes), le solicitaron a esta Corte condicionar la expresión “*Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz*”, contenida en la mayor parte de las disposiciones del Acto Legislativo 2 de 2021, en el sentido de que allí se entiendan incluidas todas las víctimas de desplazamiento forzado, aún cuando no se encuentren en proceso de retorno.

9. Tal petición encuentra fundamento en el deber de satisfacer los derechos de las víctimas y en la necesidad de concebir las CITREP en clave de “*territorios afectados*” y en el marco de la justicia transicional. Desde esta perspectiva, los intervinientes proponen un enfoque del “*territorio*” en el que se pueda valorar la manera como las víctimas de desplazamiento forzado se relacionan con el lugar del que salieron por la violencia. Así, señalan, para definir el alcance de la noción “*circunscripción*”, se debe concebir al “*territorio*” como un conjunto de relaciones simbólicas entre un espacio dado y las comunidades que interactúan dentro de él⁴.

2. Solicitudes de inexecuibilidad

10. **Enrique Avendaño Restrepo**, **Harold Sua Montaña**, **María Fernanda Cabal Molina** y **Paloma Valencia Laserna** le solicitaron a la Corte que declarara la inconstitucionalidad de la totalidad del Acto Legislativo 2 de 2021.

11. **Enrique Avendaño Restrepo** señaló que el acto reformativo *sub examine* es contrario a los artículos 16, 18 y 38 de la Constitución Política. Sin

³ Consejo de Estado, Sección Primera. Exp. 11001-03-24-000-2017-00474-00B.

⁴ Cfr. Escrito de las Organizaciones Sociales Intervinientes, p. 7.

embargo, no explicó el alcance del argumento, sino que se limitó a transcribir los artículos que considera trasgredidos.

12. El señor **Harold Sua Montaña** aseguró que se incurrió en un vicio de procedimiento, debido a que el primer debate no se llevó a cabo en sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales Permanentes, lo que, en su criterio, implica el desconocimiento del mandato contenido en el literal “d” del artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016. En consecuencia, concluyó, la Corte no tiene otra opción que “*expulsar del ordenamiento jurídico la totalidad del cuerpo normativo objeto de revisión*”.

13. Las ciudadanas **María Fernanda Cabal Molina** y **Paloma Valencia Laserna** aseguraron que se incurrió en un vicio de procedimiento insubsanable, pues las Plenarias del Senado (en adelante, el Senado) y la Cámara de Representantes (desde aquí, la Cámara) aprobaron dos informes de conciliación diferentes. Agregaron que, de acuerdo con el artículo 161 de la Constitución Política, lo procedente era tener como negado el proyecto de acto legislativo, pues persistían diferencias sustanciales entre los textos aprobados por las Plenarias del Congreso; pero no repetir la votación los días siguientes, como, aseguran, ocurrió en el trámite legislativo *sub examine*. Esta irregularidad, en su criterio, reviste mayor gravedad si se tiene en cuenta que, según la Sentencia C-040 de 2010, los trámites de aprobación de los proyectos de acto legislativo “*son mucho más complejos y dificultados (sic) que los previstos para el debate y aprobación de las leyes*”⁵.

14. De otra parte, señalaron que el informe de conciliación no obtuvo las mayorías necesarias para su aprobación en la Plenaria del Senado. En su criterio, dicho informe debió haber sido aprobado por *mayoría absoluta*, según el literal “g” del artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016. En ese sentido, señalaron que la *mayoría absoluta* de la Plenaria del Senado era “*el número entero que sigue a la mitad*”⁶, esto es, cincuenta y dos parlamentarios. Esto, porque, de acuerdo con el artículo 117 de la Ley 5ª de 1992, habrá *mayoría absoluta* cuando la decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes de la célula legislativa, sin que sea relevante que algunos de los congresistas hubieran dejado vacantes sus curules.

15. Aseguraron que la regla contenida en el inciso 3º del artículo 134 de la Constitución Política, según la cual “[p]ara efectos de conformación de quórum se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas”, no se puede aplicar para la determinación de las mayorías. Pidieron no valorar la regla hermenéutica establecida en la Sentencia C-080 de 2018, para lo que argumentaron que dicho fallo, *primero*, es posterior a la votación de los informes de conciliación y, *segundo*, “*debe tener efectos hacia*

⁵ Escrito de la ciudadana María Fernanda Cabal Molina, p. 6.

⁶ Escrito de la ciudadana Paloma Valencia Laserna, p. 4.

*el futuro pues nada se dice en su parte resolutive sobre los efectos de la misma*⁷.

16. Agregaron que el artículo 134 de la Constitución Política solo establece dos eventos en los que se deben reconfigurar las mayorías por “*existir un vacío en la representación*”⁸, dentro de los cuales no está la denominada “*silla vacía*”. Asumir lo contrario, señalan, supone “*una derogatoria tácita que modifica el artículo 375 constitucional que exige Mayoría Absoluta de los miembros de la Corporación y Comisiones para la aprobación de reformas constitucionales*”⁹.

3. Pronunciamientos sobre algunas disposiciones particulares¹⁰

17. El Acto Legislativo 2 de 2021 tiene cuatro artículos. El artículo 1º adiciona diez artículos transitorios a la Constitución Política. La mayoría de las intervenciones ciudadanas tienen como objeto el alcance de dichas disposiciones transitorias, particularmente, los artículos transitorios 1º, 2º, 3º, 4º, 5º y 10º.

18. *Artículo 2º transitorio.* Los ciudadanos **Sebastián Martínez, Uriel Alvarado**, quien actúa en nombre propio y en representación del Movimiento Social Unidos por Colombia; y **Víctor Manuel Muñoz, Carlos Manuel Velásquez, Arquímedes Arias y Juan Carlos Gómez**, quienes actúan en nombre propio y en representación de las Mesas Departamentales de Víctimas en Colombia, pidieron la inexecutable de la referida disposición. La **Defensoría del Pueblo** y la **Universidad Externado de Colombia**, por el contrario, defendieron la constitucionalidad de la norma.

19. Para los primeros, la distribución territorial de las CITREP es violatoria del derecho a la igualdad y limita los derechos de las víctimas del conflicto a elegir y ser elegidos y a obtener una reparación integral. En términos generales, los ciudadanos critican que la “*participación en política está siendo delimitada exclusivamente para unos territorios determinados*”¹¹, esto es, que no se permita “*aspirar a estas curules en otros departamentos y municipios*”¹², también golpeados por la violencia. En el caso del señor Alvarado, se cuestiona, específicamente, la no inclusión de los municipios del departamento de Santander.

20. Los segundos, por otro lado, consideran justificada la distribución territorial de las CITREP. La Defensoría del Pueblo recordó que “*dicha agrupación corresponde exactamente a aquella contemplada en el artículo 3 del Decreto-Ley 893 de 2017 para la implementación de los Programas de*

⁷ Escrito de la ciudadana María Fernanda Cabal Molina, p. 6.

⁸ Escrito de la ciudadana Paloma Valencia Laserna, p. 6.

⁹ Ib.

¹⁰ En este acápite se hace referencia a los principales argumentos de los intervinientes. Sin embargo, en lo correspondiente, la Corte valorará otros argumentos sobre los que aquí no se hacen referencias explícitas.

¹¹ Escrito del ciudadano Víctor Manuel Muñoz Mendivelso, p. 8.

¹² Escrito del ciudadano Sebastián, p. 8.

Desarrollo con Enfoque Territorial”¹³. Igualmente, señaló que dicha distribución está justificada por criterios y variables técnicas como los niveles de pobreza, la intensidad en la confrontación armada, diferentes variables de victimización y la existencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegítimas.

21. La ciudadana **María Fernanda Cabal** pidió tener en cuenta que en los municipios *“donde están destinadas las [CITREP] se encuentran aproximadamente el 90% de los cultivos ilícitos de todo el país y se trata de territorios en donde la violencia por el control de los mismos y del negocio del narcotráfico viene creciendo”*¹⁴, por lo que, agregó, no están dadas las condiciones de seguridad para que *“pueda adelantarse una campaña política sin la ocurrencia de hechos de violencia que revictimicen a quienes han sufrido el conflicto colombiano”*¹⁵.

22. *Artículo 2º transitorio, parágrafo*. Los ciudadanos **Blanca Victoria Sabagh**, quien actúa en nombre propio y en representación de la Organización para la Defensa de los Derechos y Bienestar de los Ciudadanos; y **Harold Sua Montaña**, pidieron la inexecutable de la expresión *“se excluirán las cabeceras municipales de cada uno de los municipios que la conforman y únicamente se habilitarán los puestos de votación y el censo electoral de la zona rural de estos”*. En el mismo sentido se pronunciaron las **Organizaciones Sociales Intervinientes**.

23. En términos generales, los intervinientes señalaron que dicha expresión es violatoria del derecho a la igualdad y, en consecuencia, genera el incumplimiento de la obligación de implementar lo pactado en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (desde ahora, Acuerdo de Paz). Esto, por dos razones: de un lado, debido a que desconoce que existen víctimas del conflicto inscritas en las zonas urbanas de los municipios afectados por la violencia¹⁶ y omite tener en cuenta que *“en muchos casos el conflicto llegó hasta el casco urbano”*¹⁷. Del otro, porque no hay razón alguna que justifique tal exclusión de las cabeceras municipales, la cual limita los derechos de las víctimas del conflicto armado interno.

24. Los ciudadanos **Juan Carlos Quintero** y **Lina María Amaya**, quien representa a la Corporación Construyendo Poder, Democracia y Paz – Poderpaz–, señalaron que la expresión en comento no es contraria a la Constitución Política, pues, en su criterio, lo que esta busca es, por un lado, garantizar que sean las víctimas quienes elijan a sus representantes y, por el otro, que la elección sea transparente y se haga en condiciones de igualdad, en relación con *“todas las partes participantes”*¹⁸.

¹³ Escrito de la Defensoría del Pueblo, p. 5.

¹⁴ Escrito de la ciudadana María Fernanda Cabal Molina, p. 7.

¹⁵ Ib.

¹⁶ Escrito de Blanca Victoria Sabagh, p. 4.

¹⁷ Escrito de las Organizaciones Sociales, p. 14.

¹⁸ Escrito de Lina María Amaya (Poderpaz), p. 3.

25. La **Defensoría del Pueblo** solicitó que se condicione la constitucionalidad de la expresión arriba referida, en el sentido de *“que sólo se exclu[yan] de la participación en la elección de las curules especiales transitorias de paz las áreas urbanas de aquellos municipios que superen los 50.000 habitantes”*¹⁹. Para tales fines, aseguró que el condicionamiento es necesario para impedir que se afecte la representatividad de las víctimas del conflicto armado que habitan en municipios pequeños, dado el potencial electoral que tienen los municipios en cuyas áreas urbanas habita un elevado número de personas, como ocurre en Valledupar, Cesar, y Tibú, Norte de Santander²⁰. Por el contrario, añadió, *“la exclusión de los habitantes de las zonas urbanas de aquellos municipios con poblaciones pequeñas comporta una restricción desproporcionada del ejercicio de los derechos políticos de dichas personas, en la medida en que su participación no tiene la posibilidad de desequilibrar el nivel de representación de los demás municipios que integran la subregión comprendida por una determinada circunscripción especial”*²¹.

26. *Artículo 3° transitorio, párrafo 2°*. Las **Organizaciones Sociales Intervinientes** manifestaron que la *“exigencia constitucional de personería jurídica para la inscripción de candidatos por un tiempo de cinco años tiene importantes problemas constitucionales”*²². En su criterio, tal exigencia supone la sustitución de la Constitución Política, en el entendido de que se limita desproporcionadamente la participación política en la elección de candidatos a las CITREP. Esto, porque no se toman en consideración las particularidades de los procesos políticos y sociales que se adelantan en los territorios afectados por la violencia, particularmente, que: (i) en algunos de estos lugares, la presencia institucional es débil o nula, lo que dificulta obtener la personería jurídica; (ii) existen procesos organizativos que se han venido desarrollando en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, la cual lleva, precisamente, cinco años en ejecución; y (iii) muchos procesos políticos de representación, a pesar de tener más de cinco años, se vieron interrumpidos por el conflicto armado interno.

27. *Artículo 3° transitorio, párrafo 3°*. Para las **Organizaciones Sociales Intervinientes**, la expresión *“o desplazados de estos territorios en proceso de retorno”* sustituye dos ejes de la Constitución Política: el de respeto, garantía y protección a las víctimas y el relativo a un sistema político, democrático y pluralista. Esto, debido a que limita el derecho de las víctimas a ser elegidos, pues excluye, implícitamente, a aquellas personas que, siendo desplazadas por la violencia, no han retornado ni están en proceso de retorno. La ciudadana **María Fernanda Cabal** resaltó que *“no están dadas las circunstancias para que estas personas retornen a sus lugares de origen (...) con el fin de participar del proceso electoral”*²³.

¹⁹ Escrito de la Defensoría del Pueblo, p. 10.

²⁰ Ejemplos tomados de la intervención que presentó Juan Carlos Quintero.

²¹ Ib.

²² Escrito de las Organizaciones Sociales, p. 8.

²³ Escrito de la ciudadana María Fernanda Cabal Molina, p. 7.

28. Las **Organizaciones Sociales Intervinientes** señalaron que sería suficiente “*la exigencia de que los candidatos fueran víctimas y pertenecieran a las circunscripciones delimitadas en el artículo 2 [transitorio] del Acto Legislativo*”²⁴.

29. *Artículo 4° transitorio, parágrafo 2°*. La decisión de suspender las elecciones en las CITREP, según las **Organizaciones Sociales Intervinientes**, no debería estar circunscrita, exclusivamente, a los conceptos técnicos de las entidades del Estado, sino que debería tomar en cuenta y permitir la participación de las víctimas, grupos representativos de ciudadanos, entre otros colectivos que pueden verse afectados con la decisión. Todo, porque son estos y no aquellas los que tienen “*conocimiento mucho más cercano del desarrollo territorial y su nivel de riesgo y a quienes se propone un papel más activo en la veeduría de los procesos electorales*”²⁵. Además, dijeron, esto permitiría reivindicar “*el espíritu inclusivo de la medida y (...) el pilar de la democracia participativa*”²⁶.

30. *Artículo 5° transitorio, numerales 1° y 2°*. Los ciudadanos **Blanca Berta Rodríguez**, quien actúa en nombre propio y en representación de la Asociación de Mujeres Acacireñas; **Óscar Javier Vargas**, integrante de la comunidad del Resguardo Indígena Maguaré; y **Harold Sua Montaña**, le pidieron a esta Corte tener en cuenta que el “*Acto Legislativo introduce una serie de requisitos que el Acuerdo de Paz no contempló*”²⁷, que, además, son restrictivos para los derechos de las víctimas, particularmente, de quienes fueron desplazados por la violencia, debido a que se “*endurecen los requisitos para participar*”²⁸ en la “*renovación de las fuerzas políticas*”²⁹ que buscó el Acuerdo de Paz.

31. *Artículo 5° transitorio, parágrafo 1°*. Los señores **Hugo Alberto Torres**, Obispo de la Diócesis de Apartadó, **Rivelino Medina Álvarez**, presidente del Consejo Regional de Paz de Urabá, **Esteban Cuesta Mayo**, Coordinador de la Mesa de Víctimas de Mutatá (Antioquia), **Edilma Cardona Durango**, presidenta del Comité Regional de Discapacitados, **Hernando Elías Sánchez**, presidente de la Red Asocomunal del Urabá, y **Nohemí Durango**, Coordinadora de la Mesa de Víctimas de Dabeiba (Antioquia); así como el ciudadano **Luis Fernando Parra** y las **Organizaciones Sociales Intervinientes**, solicitaron valorar dos aspectos problemáticos de la disposición.

32. Por un lado, señalaron que la noción de *víctimas*, que solo cobija a quienes han sufrido un daño por infracciones al Derecho Internacional Humanitario (desde aquí, DIH) o violaciones a las normas internacionales de Derechos Humanos (en adelante, DDHH), no toma en cuenta diferentes

²⁴ Escrito de las Organizaciones Sociales, pp. 10 y 11.

²⁵ Ib. p. 10.

²⁶ Ib. pp. 10 y 11.

²⁷ Escritos de los ciudadanos Blanca Berta Rodríguez y Óscar Javier Vargas, pp. 6 y 5, respectivamente.

²⁸ Escrito de la ciudadana Blanca Berta Rodríguez, p. 9.

²⁹ Ib.

conductas de especial gravedad que no tienen tal naturaleza jurídica. Por el otro, manifestaron que la exigencia de acreditar la calidad de víctima con el certificado que expide la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (a partir de ahora, Uariv), desconoce la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en lo que sigue, CADH), específicamente, que dicho tratado no contempla la posibilidad de circunscribir el ejercicio de los derechos políticos a la calidad de víctima y, mucho menos, permite limitar dichos derechos exigiendo la inscripción en las bases de datos que controla el Estado.

33. *Artículo 5° transitorio, parágrafo 2°.* Los ciudadanos **Jhon Fredy Núñez; Manuel Eugenio Caballero Acosta**, representante legal de la Asociación de Afrodescendientes de Nuevo Tay (Tierra Alta, Córdoba); y **Rafael Guerrero Tapias**, quien actúa en nombre de la Fundación para la Reconciliación y la Construcción de Ciudadanía y otras 45 organizaciones sociales; solicitaron que la norma fuera declarada inexecutable. Para tales fines, señalaron que la disposición, al establecer que “[n]o podrán presentarse como candidatos quienes hayan sido candidatos elegidos o no a cargos públicos”, está definiendo una inhabilidad “desde todo punto de vista sesgada”³⁰, que constituye un castigo para las víctimas de la violencia. Igualmente, pusieron de presente que la prohibición dirigida a quienes hayan sido candidatos por un partido político que perdió la personería jurídica dentro de los cinco años anteriores a la fecha de inscripción, no estaba contemplada en el Acuerdo de Paz.

34. Los ciudadanos **Lina María Amaya**, quien representa a Poderpaz, y **Juan Carlos Quintero**, señalaron que la norma no es contraria a la Constitución Política, pues permite una correcta representación de las víctimas, en la medida en la que garantiza que sean estas las que pueden llegar a ocupar las CITREP. Sin perjuicio de lo anterior, el señor Quintero le solicitó a esta Corte definir cuál es la interpretación correcta del parágrafo en comento, ya que, en su criterio, existen, al menos, tres lecturas validas del texto sometido a control de constitucionalidad.

35. *Artículo 10° transitorio.* El señor **Rafael Guerrero Tapias** cuestionó la disposición transitoria en lo que respecta a la conformación y al “*ámbito de operación*” de los Tribunales Electorales Transitorios de Paz. Sobre esto último, señaló que el Acto Legislativo no establece las competencias de dicha autoridad electoral. Frente a lo primero, expuso la necesidad de permitir la participación de las “*planchas inscritas y participantes en la contienda electoral*”³¹ y de la comunidad internacional. Esto, agregó, debido a que el Gobierno Nacional no ha sido imparcial frente a la creación e implementación de las CITREP.

36. Finalmente, las **Organizaciones Sociales Intervinientes** solicitaron que se integrara el Decreto 1207 del 5 de octubre de 2021 al control de constitucionalidad del Acto Legislativo 2 de 2021. El presidente de la

³⁰ Escrito del ciudadano Rafael Guerrero Tapias, p. 1.

³¹ Ib. p. 2.

República, por medio del mencionado decreto, reglamentó “*lo relativo a la implementación de las dieciséis (16) Curules Transitorias Especiales de Paz*” (art. 1º). Para los intervinientes, tal integración es necesaria, *primero*, porque existe “*íntima unidad normativa*” entre el decreto y el acto legislativo y, *segundo*, porque dicho acto administrativo debió tener control automático de constitucionalidad, debido a su contenido normativo, pero este no se llevó a cabo. La solicitud fue respaldada, implícitamente, por el señor **Pedro Elías Quintero**³², quien cuestionó que el artículo 13º *ibidem* no hubiera establecido un límite temporal para la inhabilidad de quienes hayan sido candidatos a cargos públicos, elegidos o no, con el aval de partidos o movimientos políticos con personería jurídica³³.

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

37. El 31 de enero de 2022, la Procuradora General de la Nación presentó su concepto sobre el asunto de la referencia, en el que solicitó que se declare la exequibilidad del Acto Legislativo 2 de 2021. Para tales fines, inicialmente, desarrolló el “*análisis formal de constitucionalidad*”, dentro de lo que se refirió al procedimiento legislativo y a las exigencias del Acto Legislativo 1 de 2016. Luego, explicó el alcance de los ajustes implementados en la conformación y funcionamiento de la Cámara. Finalmente, presentó las razones por las cuales concluyó que la reforma *sub examine* no sustituye la Constitución Política.

38. En la primera parte de su intervención, la Procuraduría General de la Nación señaló que el Congreso de la República tramitó y expidió el Acto Legislativo 2 de 2021 con apego a las reglas del procedimiento especial previstas por el Acto Legislativo 1 de 2016 y la Ley 5ª de 1992. En efecto, además de las exigencias sobre el trámite legislativo –publicación, anuncios, votación, aprobación, mayorías y conciliación en ambas cámaras, así como también la promulgación y publicación, entre otros–, el Ministerio Público encontró acreditados los requisitos de: (i) habilitación competencial y temporal; (ii) conexidad material y teleológica; y (iii) identidad flexible y consecutividad. Además, precisó que si bien es cierto que no se llevó a cabo la consulta previa, también lo es que dicha omisión no impacta la validez constitucional de la reforma, pues “*se trata de una medida que, además de ser transitoria y constituir un desarrollo del Acuerdo Final, promueve la participación real y efectiva en la vida política de los grupos étnicos presentes en las zonas donde*

³² Cfr. Escrito del ciudadano Pedro Elías Quintero, pp. 4, 27, 30 y 31.

³³ Los ciudadanos Esaud Lemos Matura, quien actúa en nombre propio y como secretario general de la Asociación de Desplazados Afrodescendientes del Chocó, y Manuel Eugenio Caballero Acosta, representante legal de la Asociación de Afrodescendientes de Nuevo Tay (Tierra Alta, Córdoba), presentaron el mismo reparto. No obstante, lo hicieron en relación con el artículo 7º de la Resolución 10592 del 28 de septiembre de 2021, expedida por el Registrador Nacional del Estado Civil para la implementación de las CITREP. En el mismo sentido, los ciudadanos Juan Carlos Quintero, Lina Amaya y María Irene Ramírez, quien representan a la Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra, cuestionaron la exigencia de pólizas a las Organizaciones Promotoras de Lista para acceder a los recursos económicos respectivos, que tiene como fundamento los artículos 3º y 4º de la Resolución 5882 del 1º de octubre de 2021, expedida por el Consejo Nacional Electoral para la implementación de las CITREP.

operan las curules, por medio de la elección de representantes ante el Congreso de la República”³⁴.

39. Posteriormente, la Procuradora General de la Nación estableció el alcance del principio democrático como eje de la Constitución Política y explicó las reformas al sistema electoral y a la estructura de la Cámara, que estableció el Acto Legislativo 2 de 2021. En su criterio, tales cambios son transitorios y no tienen el alcance suficiente para alterar el mencionado principio, por lo que, concluyó, no constituyen la sustitución de la Carta Política.

40. Lo anterior, por las siguientes razones: (i) la modificación de la estructura de la Cámara es consecuencia de la implementación del componente de participación política del Acuerdo de Paz, con el que se buscó el surgimiento de nuevas fuerzas políticas que enriquecieran el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales; (ii) los ajustes resultan razonables si se tiene en cuenta que tienen como objeto favorecer a grupos minoritarios al otorgarles una representatividad en los órganos democráticos de decisión; (iii) la reforma constitucional persigue un fin legítimo, esto es, involucrar a las víctimas y habitantes de los territorios más afectados por la violencia en el escenario político del país, lo que, evidentemente, tendrá una repercusión en la realización de sus derechos como grupo constitucionalmente protegido; (iv) las CITREP constituyen una acción afirmativa y una medida de reparación integral a favor de las víctimas del conflicto; (v) el constituyente derivado optó por un enfoque rural para establecer las CITREP, decisión que, lejos de sustituir la Constitución Política, busca priorizar a la población en términos de reparación y no repetición, lo que, además, guarda coherencia con lo dispuesto en el artículo 64 constitucional; (vi) si bien se flexibilizó la regla “*un voto, un ciudadano*”³⁵, lo cierto es que dicha flexibilización busca garantizar la igualdad real en la contienda electoral, la cual puede verse afectada por la injerencia de los candidatos y partidos tradicionales; (vii) las disposiciones que catalogó como instrumentales son necesarias para el desarrollo y puesta en práctica de las CITREP; (viii) la regulación de las fuentes de financiación de las campañas es transparente y respeta las reglas ordinarias de funcionamiento de los partidos políticos y los movimientos ciudadanos; y (ix) el establecimiento de los tribunales electorales transitorios garantiza la igualdad y probidad de los comicios, así como “*el acatamiento de los artículos que componen el Acto Legislativo 2 de 2021*”³⁶.

41. Finalmente, sin perjuicio de lo anterior, la Procuraduría General de la Nación le pidió a la Corte valorar tres aspectos problemáticos para materializar la finalidad de la reforma constitucional, a saber: (i) la ausencia de una parte significativa del universo de víctimas en el escenario de participación democrática que sea crea en la Cámara, particularmente, de las víctimas del conflicto que han sido desplazadas forzosamente del campo a las ciudades³⁷;

³⁴ Escrito de la Procuraduría General de la Nación, p. 10.

³⁵ Ib. p. 23.

³⁶ Ib. p. 24.

³⁷ Ib. p. 25.

(ii) la presencia de grupos armados al margen de la ley en las zonas que conforman las CITREP; y (iii) la falta de un consenso mayor en la aprobación del Acto Legislativo 2 de 2021. Además, solicitó tener en cuenta que (iv) los actos administrativos que reglamentaron la reforma fueron demandados ante la justicia contencioso administrativa, particularmente, que “*existen serios cuestionamientos sobre la interpretación de las regulaciones expedidas sobre la inscripción de candidatos que se derivan de la confusa redacción del propio texto de la enmienda constitucional*”³⁸.

42. De conformidad con lo anterior, las intervenciones sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo 2 de 2021 pueden observarse en el siguiente cuadro:

Mérito de los cargos				
Exequibilidad	Exequibilidad condicionada	Inexequibilidad total	Inexequibilidad parcial	
			Interviniente	Norma cuestionada
Universidad Externado de Colombia.	Organizaciones Sociales Intervinientes. Pidieron que se condicionara la expresión “ <i>Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz</i> ”, contenida en la mayor parte de disposiciones del Acto Legislativo.	Enrique Avendaño. Cargo sustantivo: violación de los artículos 16, 18 y 38 de la CP.	Manuel Eugenio Caballero Acosta (Asociación de Afrodescendientes de Nuevo Tay)	El pár. 2 del art. 5º transitorio desconoce los artículos 13 y 40, así como el 25 de la CADH.
María Irene Ramírez Amaya.	Defensoría del Pueblo. En relación con el artículo 2º transitorio, párrafo, solicitó que la norma no se aplicara a los municipios con menos de 50.000 habitantes.	Harold Sua Montaña. Cargo procedimental: violación del artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016.	Blanca Berta Rodríguez (Asociación de Mujeres Acacireñas).	El art. 5º transitorio desconoce los artículos 13 y 40, así como el derecho de las víctimas a la reparación integral.
Juan Carlos Quintero. Sin embargo, pidió que se aclarara el alcance del par. 2º del Art. 5º transitorio.		María Fernanda Cabal Molina. Cargo procedimental: violación de los artículos los artículos 134 y 161 CP.	Blanca Victoria Sabagh (Organización para la Defensa de los Derechos y Bienestar de los Ciudadanos).	El par. del Art. 2º transitorio desconoce los artículos 13 y 40, así como el derecho a la paz.
Lina María Amaya (Poderpaz).		Paloma Valencia Laserna. Cargo procedimental: violación de los artículos los artículos 134, 161 y 375 CP.	Organizaciones Sociales Intervinientes	Algunas expresiones y párrafos de los arts. 3º, pars. 2º y 3º, 4º, 5º transitorio y 2º transitorio sustituyen la CP.

³⁸ Ib. p. 27.

			Hugo Alberto Torres, (Diócesis de Apartadó), et. al.	El par. 1 del Art. 5º transitorio viola los artículos 40 de la CP y 23 de la CADH.
			Rafael Guerrero Tapias (Fundación para la Reconciliación y la Construcción de Ciudadanía), et. al.	El pár. 2 del art. 5º transitorio desconoce los derechos de las víctimas
			Jhon Fredy Núñez	Par. 2º del Art. 5º transitorio viola los artículos 40 de la CP, así como el derecho de las víctimas a la reparación integral.
			Luis Fernando Parra	El par. 1 del Art. 5º transitorio viola los artículos 40 de la CP y 23 de la CADH.
			Óscar Javier Vargas (comunidad del Resguardo Indígena Maguaré).	El art. 5º transitorio desconoce el derecho de las víctimas a la reparación integral.
			Pedro Elías Quintero	El pár. 2 del art. 5º transitorio desconoce los derechos de las víctimas.
			Uriel Alvarado	El art. 2º transitorio desconoce los derechos de las víctimas a la reparación integral.
			Víctor Manuel Muñoz, et. al.	El art. 2º transitorio viola el artículo 40 de la CP.
			Esaud Lemos Matura (Asociación de Desplazados Afrodescendientes del Chocó).	El pár. 2 del art. 5º transitorio desconoce el artículo 40 de la CP.
			Sebastián Martínez.	El art. 2º transitorio desconoce los derechos de las víctimas a la reparación integral.

Cuestionamientos dirigidos a otras disposiciones normativas	
Esaud Lemos Matura (Asociación de Desplazados Afrodescendientes del Chocó).	Artículo 7° de la Resolución 10592 del 28 de septiembre de 2021, expedida por el Registrador Nacional del Estado Civil.
Manuel Eugenio Caballero Acosta (Asociación de Afrodescendientes de Nuevo Tay)	
Juan Carlos Quintero	Artículos 3° y 4° de la Resolución 5882 del 1° de octubre de 2021, expedida por el Consejo Nacional Electoral
Lina María Amaya (Poderpaz).	
María Irene Ramírez Amaya.	

V. CONSIDERACIONES

1. Competencia

43. Según lo dispone el literal “k” del artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2016, la Corte Constitucional ejerce el control automático y único de constitucionalidad de los actos legislativos tramitados mediante el PLEP, con posterioridad a su entrada en vigor. Este control es únicamente por vicios de procedimiento en la formación del acto.

44. En tales términos, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo 2 de 2021, “[p]or medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030”, por cuanto (i) fue expedido por el Congreso de la República mediante el PLEP y (ii) entró en vigor el 25 de agosto de 2021, luego de haber sido aprobado el 30 de noviembre de 2017, por disposición de la Sentencia SU-150 del año 2021.

2. Metodología de análisis

45. A la Corte Constitucional le corresponde determinar si, en la formación del Acto Legislativo 2 de 2021, “[p]or medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030”, el Congreso de la República incurrió en algún vicio de procedimiento. Para tal efecto, esta Corte analizará si el Congreso: (i) cumplió los requisitos de procedimiento previstos por el ordenamiento jurídico para la formación de este acto normativo, y si (ii) incurrió en algún vicio de competencia con su promulgación.

46. Este análisis se someterá a la siguiente metodología: *primero*, la Corte analizará el procedimiento del Acto Legislativo 2 de 2021. Para ello: (i) determinará la naturaleza y el alcance del control de constitucionalidad de los actos legislativos tramitados y promulgados mediante el PLEP (*infra* num. 3); (ii) señalará las características del PLEP y los requisitos –generales y especiales– para la formación de estos actos legislativos de conformidad con lo previsto por la Constitución Política, el Acto Legislativo 1 de 2016 y la Ley 5ª

de 1992³⁹ (*infra* num. 4); y, finalmente, (*iii*) analizará si el Acto Legislativo 2 de 2021 cumple con tales requisitos (*infra* num. 5).

47. *Segundo*, la Corte examinará la competencia del Congreso para la expedición del Acto Legislativo 2 de 2021, con fundamento en la doctrina de la sustitución de la Constitución Política (*infra* num. 6). Con tal objetivo, esta Corporación (*i*) reiterará la jurisprudencia relativa a la metodología del juicio de sustitución de la Constitución Política; y (*ii*) determinará si, con la expedición del Acto Legislativo *sub examine*, el Congreso de la República incurrió en un vicio de competencia.

3. Control de constitucionalidad de los actos legislativos tramitados y promulgados por medio del PLEP⁴⁰

48. El literal “k” del artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016 dispone que “*los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el procedimiento legislativo especial para la paz tendrán control automático y único de constitucionalidad*”. En el caso de los actos legislativos, señala que el control de constitucionalidad se llevará a cabo (*i*) con posterioridad a la entrada en vigencia de dichos actos normativos; (*ii*) solo por vicios de procedimiento en su formación; y (*iii*) en un término equivalente a la tercera parte del previsto para los del procedimiento ordinario.

49. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, el control de constitucionalidad de los actos legislativos expedidos por medio del PLEP tiene las siguientes características⁴¹. *Primero*, es *jurisdiccional*, en el entendido de que es un control jurídico de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional⁴². *Segundo*, es *automático*, porque se activa con la entrada en vigencia de tales actos normativos, sin que se requiera el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad⁴³.

50. *Tercero*, es *procedimental*, por cuanto solo versa sobre los eventuales vicios de procedimiento en la formación del acto⁴⁴. Como se señalará posteriormente, el control por vicios de procedimiento abarca también el relativo a la competencia del Congreso de la República para aprobar la reforma constitucional *sub examine*⁴⁵. Sobre este particular, la Corte debe examinar que (*i*) se cumpla con los requisitos de competencia previstos por el Acto Legislativo 1 de 2016 y que (*ii*) con su aprobación, el legislador no haya incurrido en sustitución de la Constitución Política.

51. *Cuarto*, es *único*, porque se materializa en una sentencia que hace tránsito

³⁹ Su condición de parámetro de control de constitucionalidad depende, fundamentalmente, de que las disposiciones que se toman en consideración permitan determinar el alcance real de las normas constitucionales.

⁴⁰ En este acápite se toma como referente la estructura de la Sentencia C-028 de 2018.

⁴¹ Sentencias C-630 y C-647, ambas de 2017.

⁴² Sentencia C-674 de 2017.

⁴³ *Ib.*

⁴⁴ Sentencia C-630 de 2017.

⁴⁵ Sentencias C-551 de 2003 y C-141 de 2010, entre otras.

a cosa juzgada constitucional absoluta⁴⁶. *Quinto*, es *participativo*, pues los ciudadanos pueden intervenir en el proceso de constitucionalidad⁴⁷. *Sexto*, es *abreviado*, toda vez que el término del proceso de revisión de constitucionalidad se reduce a una tercera parte, respecto del trámite ordinario⁴⁸. Y, *séptimo*, es *posterior*, pues se lleva a cabo luego de la entrada en vigencia del acto legislativo⁴⁹.

4. Características generales y requisitos para el trámite de los actos legislativos mediante el PLEP

52. El Acto Legislativo 1 de 2016 creó una serie de 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*”. El artículo 1º instituyó el PLEP, mediante el cual el Congreso de la República expidió actos legislativos y leyes para cumplir dicho objetivo. A continuación se reiterarán las subreglas de la jurisprudencia constitucional sobre: (i) las características del PLEP; (ii) los *requisitos de competencia* previstos por el Acto Legislativo 1 de 2016; (iii) los *requisitos formales* dispuestos por el mismo acto normativo; y, finalmente, (iv) los *requisitos formales ordinarios* previstos por la Constitución Política y el reglamento del Congreso de la República para el trámite y la aprobación de actos legislativos.

A. Las características del PLEP para el trámite y la aprobación de actos legislativos

53. Desde la sentencia C-699 de 2016, esta Corte ha reiterado, en relación con los mecanismos de reforma constitucional, que el PLEP es “*un mecanismo especial, excepcional y transitorio de reforma, que adiciona un procedimiento a los previstos en las cláusulas de enmienda constitucional*”. Es *especial*, por cuanto prevé herramientas de producción normativa breves y expeditas con el objeto de facilitar “*la transición hacia la terminación del conflicto*”⁵⁰. Es *excepcional*, en la medida en la que, por medio de este procedimiento, el Congreso de la República solo puede expedir normas para facilitar y asegurar

⁴⁶ Sentencia C-332 de 2017. “*La posibilidad de nuevo pronunciamiento también surge de una eventual inconstitucionalidad sobreviniente que resulte del cambio de parámetro de valoración constitucional, por lo que, conforme lo sostuvo el Procurador General de la Nación, el carácter único del control de constitucionalidad tiene plena justificación siempre que se mantenga invariado ese parámetro.*”

⁴⁷ Decreto Ley 121 de 2017. Art. 1.5. “*El Procurador General de la Nación contará con un plazo de diez (10) días para rendir el concepto de rigor. El término de intervención ciudadana correrá simultáneamente al del Procurador General de la Nación y hasta por el mismo plazo.*” Asimismo, según lo previsto en el artículo 242 de la Constitución Política, cualquier ciudadano podrá intervenir en los procesos en los cuales no existe acción pública de inconstitucionalidad, en consonancia con el derecho que tienen de participar en la defensa de la Constitución.

⁴⁸ Acto Legislativo 1 de 2016. Art. 1 (k) “*Los términos de esta revisión para leyes y actos legislativos se reducirán a la tercera parte de los del procedimiento ordinario y no podrán ser prorrogados.*”

⁴⁹ Acto Legislativo 1 de 2016. Art. 1 (k) “*Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia.*”

⁵⁰ Sentencia C-699 de 2016. “*Los actos legislativos especiales, fruto del Acto Legislativo 1 de 2016: (i) son proferidos en virtud de un procedimiento de reforma especial (pues su objeto es la transición hacia la terminación del conflicto), excepcional (solo para implementar el acuerdo).*” Cfr. Sentencia C-674 de 2017.

la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo de Paz⁵¹.

54. Es *transitorio*, porque opera dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016, prorrogables por una sola vez⁵². En consecuencia, la habilitación al Congreso de la República para expedir actos legislativos y leyes expiraría en la fecha en la que vencía el plazo inicial o cuando terminara su prórroga⁵³.

55. La jurisprudencia constitucional ha desarrollado las características del PLEP en los siguientes términos. Su *carácter especial* implica que si bien el Acto Legislativo 1 de 2016 introdujo normas especiales para el trámite y la expedición de actos legislativos, preserva el régimen general de producción normativa en lo que concierne a los requisitos básicos instituidos por la Constitución Política y por el reglamento del Congreso⁵⁴. De *su naturaleza excepcional* se sigue: (i) que no se podía tramitar por medio del PLEP un acto legislativo que no tuviere por objeto la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo de Paz⁵⁵; y (ii) que el cumplimiento de los requisitos del PLEP solo era exigible en los términos del Acto Legislativo 1 de 2016⁵⁶. En consecuencia, en lo que no esté previsto por esta normativa, se tendrá que aplicar el reglamento del Congreso de la República⁵⁷. Finalmente, su *carácter transitorio* conlleva que, paralelamente, y una vez finalizara el término para hacer uso del PLEP, el Congreso de la República podría utilizar los mecanismos ordinarios de reforma constitucional para continuar con la implementación normativa del Acuerdo de Paz, es decir, que el PLEP no eliminaba ni suspendía los mecanismos permanentes de reforma a la Constitución⁵⁸.

⁵¹ *Ib.* “En segundo lugar, el procedimiento de reforma constitucional, del cual forma parte la disposición acusada, no solo es especial ya que su objeto es la transición hacia la terminación del conflicto, sino además excepcional (solo para implementar el acuerdo)”. Cfr. Sentencia C-674 de 2017.

⁵² *Ib.* “Los actos legislativos especiales que se expidan en virtud del procedimiento especial de reforma previsto en el Acto Legislativo 1 de 2016 solo pueden proferirse dentro de un término de seis meses siguientes a su entrada en vigencia, prorrogable por un periodo igual. Por lo mismo, una vez vencido ese plazo desaparece el mecanismo especial de reforma. Mientras tenga fuerza jurídica, y después de que la pierda, subsisten sin embargo los demás procedimientos de reforma constitucional (CP arts. 374 y ss.)”. Cfr. Sentencia C-674 de 2017.

⁵³ El 26 de mayo de 2017, el Gobierno Nacional le comunicó oficialmente al Congreso de la República la prórroga del PLEP.

⁵⁴ Sentencia C-674 de 2017. Cfr. Sentencia C-699 de 2016. “El procedimiento de reforma especial contemplado en el Acto Legislativo 1 de 2016 tiene por objeto “facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” (AL art 1 lit. a). Se inscribe, como puede observarse, en un contexto de transición hacia la terminación del conflicto armado y la consecución de la paz.”

⁵⁵ Sentencia C-699 de 2016. “El procedimiento de reforma constitucional, del cual forma parte la disposición acusada, no solo es especial ya que su objeto es la transición hacia la terminación del conflicto, sino además excepcional (solo para implementar el acuerdo) y transitorio (solo por 6 meses, prorrogable por un periodo igual). Esto significa que subsisten los mecanismos permanentes de enmienda constitucional, los cuales no son entonces ni suspendidos ni derogados. Además, implica que el procedimiento solo puede usarse para desarrollar el acuerdo final, y no para introducir reformas desprovistas de conexidad con este último. Finalmente, quiere decir que una vez se agote el término de aplicabilidad del mecanismo especial, las reformas introducidas por este conducto pueden ser a su vez modificadas o derogadas según los procedimientos permanentes de enmienda.”

⁵⁶ Sentencia C-647 de 2017.

⁵⁷ Sentencia C-647 de 2017.

⁵⁸ Sentencia C-699 de 2016. “Es de carácter transitorio, ya que se establece solo por 6 meses, prorrogables por un periodo igual.” Cfr. Sentencia C-630 de 2017.

B. Los requisitos de competencia previstos por el Acto Legislativo 1 de 2016 para la aprobación de actos legislativos

56. El Acto Legislativo 1 de 2016 estableció dos clases de requisitos para el trámite y la aprobación de actos legislativos y leyes para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo de Paz, a saber: *de competencia y formales*. Los primeros determinan la habilitación del Congreso de la República para la expedición de tales actos normativos, mientras que los segundos versan sobre las exigencias de trámite en su elaboración, deliberación y aprobación.

57. Los *requisitos de competencia* que deben cumplir los actos legislativos tramitados y aprobados mediante el PLEP son: (i) *la conexidad material*, (ii) *la conexidad teleológica*, (iii) *la temporalidad*, y (iv) *la habilitación competencial derivada de la iniciativa gubernamental*.

58. En los términos de la Sentencia C-674 de 2017, del cumplimiento de los mencionados requisitos “*depende la habilitación*” para que el Congreso de la República pueda tramitar y aprobar actos legislativos por medio del PLEP. Por ende, su incumplimiento configuraría un vicio de procedimiento en la formación de tales actos, “*pues desaparece el pilar o presupuesto básico que permite la expedición de una norma, así el resto del trámite legislativo se haya ajustado a los parámetros constitucionales y legales*”⁵⁹.

59. La *conexidad material*, prevista por el inciso 1° del artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2016, implica que los actos legislativos tramitados y aprobados mediante el PLEP deben tener una *vinculación estrecha y directa* con los contenidos específicos del Acuerdo de Paz. Este vínculo debe ser de tal entidad que evidencie que el trámite y la aprobación de la reforma constitucional tuvo por objeto la implementación normativa del Acuerdo de Paz⁶⁰. Al respecto, en la Sentencia C-630 de 2017, esta Corporación señaló que, mediante el PLEP, el Congreso de la República no está facultado constitucionalmente para aprobar actos legislativos que no tengan conexidad material con los contenidos específicos del Acuerdo de Paz, pues, para dichos asuntos, existe el conducto ordinario diseñado en la Constitución Política.

60. La *conexidad teleológica*, prevista por el literal “a” del artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2016, exige que los actos legislativos tramitados y aprobados mediante el PLEP tengan *como propósito facilitar y asegurar* la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo de Paz. Al respecto, la Corte ha señalado que los actos legislativos expedidos mediante este procedimiento legislativo especial no solo deben contribuir a alcanzar la paz, sino que también deben tener por finalidad la implementación de los

⁵⁹ Sentencia C-674 de 2017.

⁶⁰ Sentencia C-699 de 2016. “*Además, implica que el procedimiento solo puede usarse para desarrollar el acuerdo final, y no para introducir reformas desprovistas de conexidad con este último, pues, para esos asuntos, existe el conducto legislativo ordinario trazado en el texto superior.*”

compromisos previstos en el Acuerdo de Paz y su desarrollo normativo.

61. En todo caso, en la Sentencia C-647 de 2017, esta Corte resaltó que este juicio tiene dos características: *primero*, requiere demostrar una relación directa, más que con el contenido de lo pactado, con los objetivos de ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto, dar estabilidad y seguridad jurídica y permitir la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. *Segundo*, en las normas de implementación es posible que existan preceptos con un alcance regulatorio más amplio y específico si se compara frente a lo manifestado en el Acuerdo de Paz, o que, incluso, suponen llenar un vacío en algún aspecto que no fue abordado explícitamente por las partes, pero que es necesario para lograr la sistematicidad del ordenamiento jurídico, en especial, respecto de las normas constitucionales a partir de las transformaciones que se buscan realizar para armonizar o viabilizar la implementación de lo pactado.

62. Por otro lado, la *habilitación temporal* está prevista por el inciso 1° del artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2016. En virtud de esta, “*se pondrá en marcha el procedimiento legislativo especial para la paz, por un periodo de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo*”. El mismo Acto Legislativo dispuso que dicho término podría prorrogarse por un periodo igual, previa comunicación oficial del Gobierno Nacional al Congreso de la República⁶¹. Del mismo modo, el artículo 5 *ibidem* estableció que esta reforma constitucional entraría en vigencia “*a partir de la refrendación del Acuerdo Final*”, la cual, según la jurisprudencia de esta Corte, concluyó con las proposiciones aprobatorias de la Cámara y del Senado del 29 y 30 de noviembre de 2016, respectivamente⁶².

63. En tales términos, la habilitación constitucional al Congreso de la República para expedir actos legislativos por medio del PLEP se activó desde el 1° de diciembre de 2016. Además, el 26 de mayo de 2017, el Gobierno Nacional le informó al Congreso de la República la decisión de prorrogar el PLEP⁶³. Por lo tanto, este procedimiento especial, en principio, estuvo vigente hasta el 30 de noviembre de 2017. No obstante, según las consideraciones de la Sentencia C-094 de 2018⁶⁴, dicho procedimiento estuvo vigente hasta el 1° de diciembre de 2017. En consecuencia, a la Sala Plena le corresponde verificar si el acto legislativo *sub examine* fue tramitado y aprobado antes de esa fecha.

⁶¹ AL. 1 de 2016. Art. 1. “*Este procedimiento podrá ser prorrogado por un período adicional de hasta seis meses mediante comunicación formal del Gobierno Nacional ante el Congreso de la República.*”

⁶² Al respecto, en la sentencia C-160 de 2017, la Corte determinó que el proceso de refrendación popular del Acuerdo de Paz concluyó en el Congreso de la República, “*mediante la aprobación mayoritaria de las proposiciones 83 y 39 del 29 y 30 de noviembre de 2016, respectivamente, y mediante la exposición de motivos que dio lugar a la Ley 1820 de 2016 y en el artículo 1 de esta normativa*” y, por lo tanto, “*debe entenderse que el término de 180 días de vigencia de las facultades legislativas para la paz comenzó a contarse a partir del 1 de diciembre de 2016*”.

⁶³ El 26 de mayo de 2017, el Gobierno Nacional le comunicó oficialmente al Congreso de la República la prórroga del PLEP.

⁶⁴ Cfr. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia de 27 de noviembre de 2017. Rad. 2360. C.P. Oscar Darío Amaya.

64. Finalmente, la *habilitación competencial derivada de la iniciativa gubernamental* está prevista por el literal “a” del artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016. Según esta disposición, el Congreso de la República solo podía tramitar, por medio del PLEP, los actos legislativos presentados por el Gobierno Nacional, quien, en relación con estos actos normativos, tenía iniciativa legislativa exclusiva⁶⁵. La Corte ha resaltado que, para tales efectos, el Gobierno Nacional está integrado por los ministros de despacho en relación con cada asunto, según lo prevé el artículo 208 de la Constitución Política⁶⁶, “*sin tener que recurrir necesariamente el Presidente de la República*”⁶⁷.

C. Los requisitos formales previstos por el Acto Legislativo 1 de 2016 para la aprobación de actos legislativos mediante el PLEP

65. De conformidad con lo previsto por el Acto Legislativo 1 de 2016, los *requisitos formales* que deben cumplir los actos legislativos tramitados y aprobados mediante el PLEP son: (i) tener trámite preferencial, esto es, prelación absoluta en el orden del día sobre cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva Cámara o Comisión decida al respecto⁶⁸; (ii) titularse así: “*El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA*”⁶⁹; (iii) tramitarse en una sola vuelta de cuatro debates⁷⁰; (iv) observar el lapso de 8 días para su tránsito de una a la otra cámara⁷¹; y (v) aprobarse por mayoría absoluta⁷².

⁶⁵ Sentencia C-031 de 2017. “(...) la iniciativa opera como una especie de fuerza que obliga al parlamento a encargarse, de manera pública, del examen de un determinado tema, a partir de una propuesta que le ha sido radicada por una autoridad competente para dar inicio al debate legislativo (...) vincula el ejercicio de la iniciativa legislativa con un régimen de competencias previamente definido por la propia Constitución.”

⁶⁶ Art. 208 de la CP. “Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las Cámaras proyectos de Ley, atienden las citaciones que aquellas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros.”

⁶⁷ Sentencia C-674 de 2017. Cfr. Art. 115 de la CP. “El Presidente y el ministro o director de departamento correspondiente, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.”

⁶⁸ Art. 1 (b) del AL 1 de 2016. “Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el procedimiento legislativo especial para la Paz tendrán trámite preferencial. En consecuencia, tendrán absoluta prelación en el orden del día sobre cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva Cámara o Comisión decida sobre él”.

⁶⁹ Art. 1 (c) del AL 1 de 2016. “El título de las leyes y los actos legislativos a los que se refiere este artículo, deberá corresponder precisamente a su contenido y a su texto procederá esta fórmula: “El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA”.

⁷⁰ Art. 1 (f) del AL 1 de 2016. “Los actos legislativos serán tramitados en una sola vuelta de cuatro debates.”

⁷¹ Art. 1 (f) del AL 1 de 2016. “El tránsito del proyecto entre una y otra Cámara será de ocho (8) días”. Cfr. Sentencias C-203 de 1995 y C-309 de 2004. “(...) Dispone el artículo 160 de la Constitución que entre el primero y el segundo debate, en el trámite de cualquier proyecto, deberá mediar un lapso no inferior a ocho días y que entre la aprobación de un proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días. Tales términos han sido consagrados con el propósito de asegurar que los miembros del Congreso, antes de votar sobre los proyectos puestos a su consideración tengan tiempo de estudiar su contenido y de evaluar su conveniencia, para que la decisión que cada uno adopte no obedezca al irreflexivo impulso del ‘pupitrero’ sino a la persuasión racional en torno a los alcances de la iniciativa. Ello le da importancia y seriedad a la votación que se produce en las sucesivas instancias legislativas. También se busca que la opinión pública, gracias a la divulgación de los textos ya aprobados durante los debates transcurridos, se manifieste sobre ellos y contribuya a la mejor ilustración y al más amplio análisis del Congreso en virtud de una mayor participación democrática. Ahora bien, si tales son los propósitos de la norma, los días que deben transcurrir entre el primero y el segundo debate y entre la aprobación del proyecto en una cámara y la iniciación del debate en la otra no deben ser necesariamente hábiles, pues la consideración de los textos que habrán de ser votados puede tener lugar también en tiempo no laborable, según las disponibilidades de cada congresista, a la vez que en los lapsos contemplados, aun tratándose de días comunes, puede la ciudadanía expresarse (...)”

⁷² Art. 1 (g) del AL 1 de 2016. “Los proyectos de acto legislativo serán aprobados por mayoría absoluta”

66. La Corte ha determinado que este último requisito “*debe ser interpretado de forma restrictiva*”, porque implica una excepción a la regla de mayoría simple prevista en el artículo 118 de la Ley 5 de 1992⁷³. Esto, habida cuenta del carácter excepcional del PLEP. Por lo tanto, este requisito se predica “*únicamente de la aprobación de la iniciativa, más no frente al resto de propuestas que, por ejemplo, pretenden su archivo o proponen aplazar la discusión*”⁷⁴.

67. Además, el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016 dispone que los proyectos de acto legislativo tramitados y aprobados mediante el PLEP: (vi) solo podrán tener las modificaciones que se ajusten al Acuerdo de Paz y que cuenten con el aval previo del Gobierno Nacional⁷⁵; (vii) serán decididos en su totalidad en las plenarias y en las comisiones en una sola votación⁷⁶; y (viii) se someterán a control automático y único de constitucionalidad⁷⁷.

68. Es del caso resaltar que, mediante la Sentencia C-332 de 17 de mayo de 2017, la Corte Constitucional declaró inexecutable los literales “h” y “j” del artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016, esto es, los requisitos (vi) y (viii) descritos en el párrafo anterior⁷⁸. Por lo tanto, habida cuenta de que esta Corporación no moduló los efectos en el tiempo de esta decisión⁷⁹, desde la fecha de adopción de la misma, el Congreso de la República ha tenido la competencia de introducir modificaciones a los proyectos de acto legislativo y de ley, sin contar con el aval gubernamental, así como de decidir si delibera sobre el articulado, contenido por contenido, u opta por la votación en bloque del proyecto.

D. Los requisitos formales ordinarios previstos por la Constitución y por el reglamento del Congreso de la República para el trámite y aprobación de actos legislativos

69. De conformidad con lo previsto por el inciso 3º del artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016, “*en lo no establecido en el procedimiento legislativo*

⁷³ Art. 118 de la Ley 5ª de 1992. “*Mayoría simple. Tiene aplicación en todas las decisiones que adopten las cámaras legislativas, cuando las disposiciones constitucionales no hayan dispuesto otra clase de mayoría.*”

⁷⁴ Sentencia C-674 de 2017.

⁷⁵ Art. 1 (h) del AL 1 de 2016. “*Los proyectos de ley y de acto legislativo solo podrán tener modificaciones siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y que cuenten con el aval previo del Gobierno nacional.*”

⁷⁶ Art. 1 (j) del AL 1 de 2016. “*En la comisión y en las plenarias se decidirá sobre la totalidad de cada proyecto, con las modificaciones avaladas por el Gobierno nacional, en una sola votación.*”

⁷⁷ Art. 1 (k) del AL 1 de 2016. “*Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia.*”

⁷⁸ Sentencia C-332 de 2017. La Corte fundó la declaratoria de inexecutable de tales apartes en que “*(...) desvirtúan las competencias de deliberación y de eficacia del voto de los congresistas, las cuales conforman el núcleo esencial de la función legislativa e implican un desbalance en el equilibrio e independencia entre los poderes públicos, a favor del ejecutivo y en desmedro de las prerrogativas propias del Congreso en una democracia constitucional.*”

⁷⁹ Ley 270 de 1996. Art. 45. “*Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario.*”

especial, se aplicará el reglamento del Congreso de la República". Por lo tanto, cuando se trata del control de constitucionalidad de los actos legislativos tramitados y aprobados mediante el PLEP, también es exigible el cumplimiento de los requisitos relativos a: (i) la publicación del proyecto en la Gaceta del Congreso (en adelante, la Gaceta) al comenzar su trámite en el Congreso, (ii) su asignación a la Comisión Constitucional Permanente respectiva; (iii) la designación de ponentes; (iv) la acumulación de proyectos; (v) la elaboración y publicación de los informes de ponencia; (vi) el anuncio previo a las votaciones; (vii) el objeto, el sistema y la forma de las votaciones; (viii) la publicación de actas, ponencias y textos definitivos; (ix) la práctica de las audiencias públicas; (x) el quorum deliberatorio y decisorio; (xi) el lapso entre los debates de Comisión y Plenaria; (xii) la fase de conciliación; (xiii) los principios de consecutividad e identidad flexible; y (xiv) la consulta previa, cuando se incluyan medidas que conlleven una afectación directamente a los sujetos titulares de este derecho fundamental.

70. Si bien la mayoría de estos requisitos están previstos por la Constitución Política y por el reglamento del Congreso de la República para el trámite de los proyectos de ley, también son aplicables para el trámite y la aprobación de los actos reformativos de la Constitución Política⁸⁰, según lo previsto por el artículo 227 de la Ley 5ª de 1992⁸¹ y la jurisprudencia constitucional⁸².

71. *La publicación del proyecto del acto legislativo en la Gaceta del Congreso al comenzar su trámite.* De conformidad con lo dispuesto por el artículo 157 de la Constitución Política, *"ningún proyecto será ley sin los siguientes requisitos: 1. Haber sido publicado por el Congreso, antes de darle curso en la Comisión respectiva"*. A su vez, el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992 dispone que *"recibido un proyecto, se ordenará por la Secretaría su publicación en la Gaceta del Congreso"*. La Corte ha señalado de forma pacífica que este requisito es exigible para los proyectos de acto legislativo⁸³.

72. *La asignación a la Comisión Constitucional Permanente respectiva.* Según lo previsto por el artículo 2 de la Ley 3ª de 1992, *"tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su"*

⁸⁰ Cfr. Sentencia C-228 de 2009. Allí, la Corte indicó: "[e]sto quiere decir, que las referidas leyes orgánica y estatutaria pueden ser utilizadas como parámetro de control de constitucionalidad, en tanto (i) determinan en algunos casos el alcance real de las normas constitucionales y (ii) su contenido, según la Constitución, enmarca los límites a los que deben ceñirse otras leyes, lo cual configura la exigencia de un trámite especial en ciertos temas (trámite de ley orgánica o estatutaria), que debe ser respetado so pena de vulnerar los principios constitucionales que la contienen (...)"

⁸¹ Ley 5ª de 1992. Art. 222. *"Las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores referidas al proceso legislativo ordinario que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales tendrán en el trámite legislativo constituyente plena aplicación y vigencia."*

⁸² Ver, entre otras, las sentencias C-094 de 1997, C-387 de 1997, C-543 de 1998, C-487 de 2002, C-966 de 2003, C-1092 de 2003, C-303 de 2004, C-372 de 2004, C-753 de 2003, C-208 de 2005, C-630 de 2017, C-647 de 2017.

⁸³ Sentencias C- 630 y C-674, ambas de 2017. Sentencia C-004 de 1997. *"El proyecto debe publicarse en la Gaceta del Congreso antes de darle curso en la Comisión respectiva (C.P. artículo 157-1 y Ley 5ª de 1992. Art. 144)."*

competencia”⁸⁴. El mismo artículo prevé que la Comisión Primera Constitucional Permanente (en adelante, Comisión Primera) conocerá de proyectos de “*reforma constitucional, leyes estatutarias, organización territorial (...)*”, entre otros.

73. *La designación de ponentes.* Según el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, el Presidente de la Comisión respectiva tiene la facultad de designar los ponentes de los proyectos de acto legislativo y de ley⁸⁵. Dicho funcionario podrá designar uno o varios ponentes –si lo estima conveniente– y, en este último evento, habrá un ponente coordinador que (i) organizará el trabajo de la ponencia y (ii) apoyará al Presidente en el trámite del proyecto respectivo. La mesa directiva deberá garantizar la participación de las diferentes bancadas en caso de que la ponencia sea colectiva.

74. *La acumulación de proyectos.* De conformidad con el artículo 151 de la Ley 5ª de 1992, siempre que a una Comisión Constitucional Permanente llegare un proyecto que se refiera al mismo tema de otro que esté en trámite, “*el Presidente lo remitirá, con debida fundamentación, al ponente inicial para que proceda a su acumulación, si no ha sido aún presentado el informe respectivo. Sólo podrán acumularse los proyectos en primer debate*”. Por su parte, el artículo 152 *ibídem* dispone que los proyectos presentados en ambas cámaras sobre la misma materia y que cursen simultáneamente podrán acumularse “*por decisión de sus Presidentes y siempre que no haya sido presentada ponencia para primer debate*”.

75. En ambos supuestos, a luz de lo previsto por el artículo 154 *ibídem*, el ponente deberá informar sobre la totalidad de las propuestas que le han sido entregadas, así como “*las razones para acumularlas o para proponer el rechazo de algunas de ellas*”.

76. *La elaboración y la publicación de los informes de ponencia.* El artículo 160 de la Constitución Política dispone que todo proyecto de acto legislativo debe tener un informe de ponencia en la respectiva Comisión Constitucional Permanente encargada de su trámite⁸⁶. Asimismo, prevé que el informe a las

⁸⁴ Cfr. Art. 142 de la CP. “*Cada cámara elegirá, para el respectivo periodo constitucional, comisiones constitucionales permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de Ley // La Ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que debe ocuparse.*”

⁸⁵ Ley 5ª de 1992. Art. 150. “*La designación de los ponentes será facultad de la Mesa Directiva de la respectiva Comisión. Cada proyecto de ley tendrá un ponente, o varios, si las conveniencias lo aconsejan. En todo caso habrá un ponente coordinador quien además de organizar el trabajo de la ponencia ayudará al Presidente en el trámite del proyecto respectivo. (...) Cuando la ponencia sea colectiva la Mesa Directiva debe garantizar la representación de las diferentes bancadas en la designación de los ponentes.*”

⁸⁶ Art. 160.4 de la CP. Cfr. Sentencia C-1040 de 2015. “*Todo Proyecto de Ley o de Acto Legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente.*” Cfr. Sentencia C-1040 de 2005. “*De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, el informe de ponencia no sólo resulta obligatorio para el inicio de la discusión parlamentaria en las comisiones respectivas, sino que de igual manera debe exigirse su presentación antes de iniciar el debate en las plenarias de cada Cámara. Así lo reconoció la Corte en sentencia C-1039 de 2004, al establecer que a través del cumplimiento de este requisito, se persigue agilizar el trámite de los proyectos de ley o de reforma constitucional mediante la publicidad de su contenido, permitiendo a los congresistas conocer con anterioridad las materias que serán objeto de debate y votación, a fin de alcanzar un estado de racionalidad deliberativa y*

Plenarias deberá contener todas las propuestas que fueron consideradas por la Comisión, así como las razones que determinaron su rechazo⁸⁷. Este último contenido normativo es replicado en los artículos 175 y 176 de la Ley 5ª de 1992⁸⁸. Por su parte, el artículo 156 *ibidem* prescribe que “*el informe será presentado por escrito, en original y dos copias, al Secretario de la Comisión Permanente. Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso*”. Finalmente, el artículo 157 *ejusdem* ordena que la publicación del respectivo informe se realice con antelación a la iniciación del primer debate⁸⁹.

77. *El anuncio previo a las votaciones.* De conformidad con el artículo 160.5 de la Constitución Política, “*ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado*”. El deber de llevar a cabo el anuncio previo a la votación está a cargo del Presidente de la Cámara o de la Comisión respectiva⁹⁰ y, en todo caso, debe surtirse “*en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación*”.⁹¹ La Corte ha reiterado que el anuncio previo a las votaciones también tiene que surtirse en el trámite de los proyectos de acto legislativo⁹².

78. La Corte ha desarrollado las siguientes subreglas en relación con las características del anuncio previo a las votaciones: (i) no exige el uso de fórmulas sacramentales⁹³; (ii) debe determinar la sesión futura en que tendrá lugar la votación del proyecto⁹⁴; (iii) la fecha de esa sesión posterior ha de ser

decisoria. En este orden de ideas, se apeló a lo previsto en el artículo 185 de la Ley 5ª de 1992, conforme al cual “En la discusión y aprobación de un proyecto en segundo debate se seguirá, en lo que fuere compatible, el mismo procedimiento establecido para el primer debate”, como soporte normativo para extender su aplicación normativa.”

⁸⁷ Art. 160.3 de la CP. “*En el informe a la Cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo.*”

⁸⁸ Arts. 175 y 176 de la Ley 5ª de 1992. “*Artículo 175. Contenido de la ponencia. En el informe a la Cámara Plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo. La omisión de este requisito imposibilitará a la Cámara respectiva la consideración del proyecto hasta cuando sea llenada la omisión. Artículo 176. Discusión. El ponente explicará en forma sucinta la significación y el alcance del proyecto. Luego, podrán tomar la palabra los Congresistas y los Ministros del Despacho.*”

⁸⁹ Art. 157 de la Ley 5ª de 1992. “*Iniciación del debate. La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo. No será necesario dar lectura a la ponencia, salvo que así lo disponga, por razones de conveniencia, la Comisión. El ponente, en la correspondiente sesión, absolverá las preguntas y dudas que sobre aquélla se le formulen, luego de lo cual comenzará el debate. Si el ponente propone debatir el proyecto, se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe. Si se propone archivar o negar el proyecto, se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate.*”

⁹⁰ Art. 160 de la CP. “*El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión.*” Cfr. Sentencia C-408 de 2017. “*La jurisprudencia constitucional ha señalado que este requisito preserva el principio de publicidad del trámite legislativo y contribuye a la debida conformación de la voluntad democrática de las cámaras. Ello debido a que impide que los congresistas sean sorprendidos por votaciones intempestivas, por lo cual el anuncio previo permite que tengan la oportunidad suficiente para informarse de manera adecuada sobre los proyectos de ley y acto legislativo que serán sometidos a votación.*”

⁹¹ *Ib.*

⁹² Sentencia C-094 de 2017.

⁹³ Sentencias C-305 de 2010 y C-214 de 2017. “*No se impone el uso de expresiones lingüísticas determinadas, lo importante es que tengan la entidad suficiente para transmitir inequívocamente la intención de someter a votación un determinado proyecto. La Corte ha aceptado el uso de expresiones como “anunciar”, “discutirán” y “aprobarán.”*”

⁹⁴ *Ib.* “*(...) si bien la exigencia constitucional parte de que en una deliberación anterior se anuncien los proyectos que serán discutidos y votados en una sesión posterior, no es necesario indicar la fecha exacta en*

cierta, determinada o, por lo menos, determinable⁹⁵; (iv) debe llevarse a cabo una “cadena de anuncios por aplazamiento de la votación”⁹⁶; y (v) se dará por satisfecho el requisito de “anuncio previo del debate cuando a pesar de no efectuarse la votación en la fecha prevista, finalmente ésta se realiza en la primera ocasión en que vuelve a sesionarse”⁹⁷.

79. *El objeto, el sistema y la forma de las votaciones.* La Constitución Política y la Ley 5ª de 1992 determinan el objeto, el sistema y la forma de las votaciones de los proyectos de acto legislativo. La deliberación y la votación tienen por objeto tanto el informe de la ponencia⁹⁸ como la iniciativa en su integridad⁹⁹. El sistema de votación es “nominal y público”, según lo dispuesto en los artículos 133 de la Constitución Política¹⁰⁰, así como 1º y 2º de la Ley 1431 de 2011¹⁰¹, salvo que exista unanimidad, caso en el cual la votación podrá

que habrá de realizarse la votación, siempre que sea determinable. Esta Corporación ha avalado expresiones como: “próximo martes”, “próxima sesión”, “próxima semana”, “siguiente sesión” y “día de mañana”

⁹⁵ Sentencia C-644 de 2004.

⁹⁶ Ib. “Continuación de la cadena de anuncios por aplazamiento de la votación. Sin embargo ante su ruptura, no existe vicio de procedimiento cuando el proyecto hubiere sido anunciado para debate en sesión anterior a la aprobación: frente al aplazamiento indefinido de la votación debe continuarse la sucesión de anuncios a fin de evitar el rompimiento de la secuencia temporal del aviso. Sin embargo, no se desconoce la exigencia constitucional cuando a pesar de presentarse dicha ruptura, existió claridad de que se realizaría el debate en la sesión en que efectivamente se debatió y aprobó el proyecto de ley.”

⁹⁷ Ib. “lo cual puede corroborarse atendiendo el orden sucesivo de las actas de comisión o plenaria de cada Corporación legislativa”

⁹⁸ Art. 157 de la Ley 5ª de 1992. “Iniciación del debate. La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo. No será necesario dar lectura a la ponencia, salvo que así lo disponga, por razones de conveniencia, la Comisión. El ponente, en la correspondiente sesión, absolverá las preguntas y dudas que sobre aquélla se le formulen, luego de lo cual comenzará el debate. Si el ponente propone debatir el proyecto, se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe. Si se propone archivar o negar el proyecto, se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate. Al debatirse un proyecto, el ponente podrá señalar los asuntos fundamentales acerca de los cuales conviene que la Comisión decida en primer término.” Art. 176 Ib. “El ponente explicará en forma sucinta la significación y el alcance del proyecto. Luego, podrán tomar la palabra los Congresistas y los Ministros del Despacho. Si la proposición con que termina el informe fuere aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un Ministro o un miembro de la respectiva Cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos.”

⁹⁹ Art. 157 de la CP. “Ningún proyecto será Ley sin los requisitos siguientes: (...) 2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras. 3. Haber sido aprobado en cada Cámara en Segundo debate.”

¹⁰⁰ Art. 133 de la CP. “Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley. El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.” Cfr. Sentencia C-1017 de 2012. “La votación nominal y pública ha sido definida como aquella en la cual cada uno de los congresistas vota siguiendo el orden alfabético de apellidos o mediante el uso de cualquier procedimiento electrónico, de suerte que de manera individual contestarán de viva voz el sentido de su decisión o el mismo quedará consignado en un sistema electrónico que permita su visualización en tiempo real. Esta modalidad de votación es, por querer del constituyente, la regla general. Sin embargo, en la misma disposición superior en el que se expresó este mandato, se delegó en el legislador el señalamiento de las hipótesis exceptivas en las cuales dicha votación no tendría ocurrencia.”

¹⁰¹ Ley 1431 de 2011. Arts. 1 y 2. “Artículo 1º. “El artículo [129](#) de la Ley 5ª de 1992 quedará así: Artículo 129. Votación Ordinaria. Se utilizará para los casos señalados en este artículo y se efectúa dando los Congresistas, con la mano, un golpe sobre el pupitre. El Secretario informará sobre el resultado de la votación, y si no se pidiera en el acto la verificación, se tendrá por exacto el informe. Si se pidiera la verificación por algún Senador o Representante, para dicho efecto podrá emplearse cualquier procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada Congresista y el resultado total de la votación, lo cual se publicará íntegramente en el acta de la sesión. Teniendo en cuenta el principio de celeridad de los procedimientos, de que trata el artículo 3º de este reglamento, se establecen las siguientes excepciones al voto nominal y público de los congresistas, según facultad otorgada en el artículo 133 de la Constitución Política, tal como fue modificado por el artículo 5º del Acto Legislativo 1 de 2009 y cuyas decisiones se podrán adoptar por el modo de votación ordinaria antes descrito: (...)” Artículo 2º. “El artículo [130](#) de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

ser ordinaria¹⁰². Por último, la forma de votación alude al orden o secuencia de las votaciones e implica que primero se deben decidir las proposiciones sustitutivas sobre las principales, así como que inicialmente se deben someter a votación las ponencias de archivo, según lo previsto por los artículos 114¹⁰³ y 157¹⁰⁴ de la Ley 5ª de 1992, respectivamente.

80. *La publicación de actas, ponencias y textos definitivos.* Según el artículo 2º de la Ley 1431 de 2011¹⁰⁵, las actas, las ponencias y los textos definitivos de los proyectos de acto legislativo deben ser publicados en la Gaceta. En relación con los textos definitivos, este requisito se exige tanto de los proyectos aprobados en las Comisiones Constitucionales Permanentes y en las Plenarias, así como de aquellos que se someterán a debate y aprobación de las Plenarias por las Comisiones accidentales de conciliación¹⁰⁶. Esta Corte ha sostenido de forma pacífica que este requisito tiene por objetivo la materialización del principio de publicidad de las actuaciones surtidas en los trámites legislativos¹⁰⁷.

81. *La práctica de las audiencias públicas.* El capítulo noveno de la Ley 5ª de 1992 (arts. 230 a 232) regula lo relativo a la participación de particulares en relación con cualquier proyecto de ley o de acto legislativo que se adelante en

Artículo 130. Votación nominal. Como regla general, las votaciones serán nominales y públicas, con las excepciones que determine la presente ley o aquellas que la modifiquen o adicione. En toda votación pública, podrá emplearse cualquier procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada Congresista y el resultado de la votación; en caso de ausencia o falta de procedimientos electrónicos, se llamará a lista y cada Congresista anunciará de manera verbal su voto sí o no.”

¹⁰² *Ib.* Art. 1 de la Ley 1431 de 2011.

¹⁰³ Ley 5ª de 1992. Art. 114. “*Clasificación de las proposiciones. Las proposiciones se clasifican, para su trámite, en: 1. Proposición principal. Es la moción o iniciativa que se presenta por primera vez a la consideración y decisión de una Comisión o de una de las Cámaras. 2. Proposición sustitutiva. Es la que tiende a reemplazar a la principal, y se discute y decide primero en lugar de la que se pretende sustituir. Aprobada la sustitutiva, desaparece la principal.”*

¹⁰⁴ Ley 5ª de 1992. Art. 157. “*Si el ponente propone debatir el proyecto, se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe. Si propone negar o archivar el proyecto se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate.”*

¹⁰⁵ Ley 1431 de 2011. Art. 2 “*Las actas de las sesiones plenarias, comisiones, los proyectos de acto legislativo, los proyectos de ley, las ponencias y demás información que tenga que ver con el trámite legislativo deberán ser publicados en la Gaceta del Congreso, órgano de publicación de la rama legislativa, la cual se publicarán en la página web de cada cámara; con esta publicación se dará por cumplido el requisito de publicidad.”* Cfr. En relación con las ponencias ver, artículo 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992.

¹⁰⁶ Art. 161 de la CP. “*Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría. Previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto.”* Cfr. Sentencia C-786 de 2012. “*el principio de publicidad es predicable y exigible del procedimiento surtido por las comisiones accidentales de conciliación. Así, de conformidad con lo previsto en el artículo 161 C.P., cuando surgieren discrepancias entre las cámaras respecto de un proyecto de ley, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de senadores y representantes, quienes reunidos conjuntamente, conciliarán los textos. El inciso segundo de esta norma superior, establece que el informe de conciliación debe ser publicado con al menos un día de antelación a su debate y aprobación por las Plenarias. En caso que éstas improbaren el texto conciliado, se archivará el proyecto.”*

¹⁰⁷ Sentencia C-786 de 2012. En relación con el principio de publicidad en el trámite legislativo, “*la Corte ha sostenido y reiterado que la debida conformación de la voluntad democrática del legislativo está supeditada a un presupuesto epistemológico, esto es, a la debida y cumplida información, publicidad y conocimiento de los asuntos que se debaten. De esta manera, para que las cámaras puedan adoptar una decisión informada y deliberada sobre los proyectos de ley, deben establecerse mecanismos idóneos y suficientes para que los parlamentarios conozcan el contenido de las iniciativas.”*

las Comisiones Constitucionales Permanentes. Al respecto, el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992 dispone que *“la respectiva Mesa Directiva dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad”*. En relación con la publicidad de las observaciones, el artículo 231 *ibídem* dispone que las intervenciones que se realicen serán publicadas mensualmente en la Gaceta conforme lo prevé la misma disposición¹⁰⁸, siempre que *“a juicio del respectivo Presidente, merezcan destacarse para conocimiento general de las corporaciones legislativas. En igual forma se procederá cuando se formule una invitación a exponer los criterios en la Comisión, evento en el cual sesionará informalmente”*.

82. Finalmente, los artículos 160.3 de la Constitución Política¹⁰⁹, 175¹¹⁰ y 232¹¹¹ de la Ley 5ª de 1992 prescriben que el ponente deberá consignar las propuestas o modificaciones planteadas que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo, *“siempre que las observaciones se hayan efectuado a más tardar tres (3) días antes de la presentación del informe con entrega personal de las exposiciones”*.

83. *El quorum deliberatorio y decisorio*. El artículo 145 de la Constitución Política¹¹² prevé que el *quorum deliberatorio* deberá estar conformado por una cuarta parte de los miembros del Congreso en pleno, de las cámaras o de las comisiones constitucionales permanentes. La misma disposición prevé que el *quorum decisorio* exige la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva Comisión o Plenaria. La Corte ha reiterado que la existencia del quorum deliberatorio mínimo *“no permite per se que los parlamentarios asistentes adopten decisión alguna (...) por lo tanto (...) las decisiones sólo podrán tomarse con la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quorum diferente”*¹¹³.

84. *Lapso entre los debates de Comisión y Plenaria*. El numeral 1º del artículo 160 de la Constitución Política prevé que *“entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días (...)”*.

¹⁰⁸ Ley 5ª de 1992. Art. 231. *“Publicidad de las observaciones. Las observaciones u opiniones presentadas deberán formularse siempre por escrito, en original y tres copias, de las cuales una corresponderá al ponente del proyecto.”*

¹⁰⁹ Art. 160.3 de la CP. *“En el informe a la Cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo.”*

¹¹⁰ Ley 5ª de 1992. Art. 175. *“En el informe a la Cámara Plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo. La omisión de este requisito imposibilitará a la Cámara respectiva la consideración del proyecto hasta cuando sea llenada la omisión.”*

¹¹¹ Ley 5ª de 1992. Art. 232. *“El ponente del respectivo proyecto deberá consignar la totalidad de las propuestas o modificaciones planteadas, que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo, siempre que las observaciones se hayan efectuado a más tardar tres (3) días antes de la presentación del informe con entrega personal de las exposiciones.”*

¹¹² Art. 145 de la CP. *“El Congreso pleno, las Cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quorum diferente.”*

¹¹³ Sentencias C-337 de 2015. Cfr. Sentencias C-322 de 2006 y C-750 de 2008.

85. *La fase de conciliación.* Los artículos 161 de la Constitución Política y 186 a 189 de la Ley 5ª de 1992 regulan la integración y el funcionamiento de las comisiones accidentales de conciliación en el trámite de los proyectos de ley y de acto legislativo. Según el artículo 161 de la Constitución Política, dichas Comisiones se integrarán (i) solo cuando surjan discrepancias en las cámaras respecto de un proyecto¹¹⁴ y (ii) por ambas cámaras, con un mismo número de senadores y representantes. Los miembros de las comisiones de conciliación “reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría”¹¹⁵. En todo caso, “previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarios”¹¹⁶. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto¹¹⁷.

86. A la luz de lo anterior, y en atención a lo previsto por los artículos 186 a 189 de la Ley 5ª de 1992, la Corte ha señalado que (i) la integración de las comisiones accidentales de conciliación le corresponde a los presidentes de ambas cámaras¹¹⁸; (ii) por medio de la designación de un número igual de senadores y representantes¹¹⁹; y (iii) dentro de los cuales podrá incluirse a los miembros de las comisiones constitucionales permanentes que participaron en la discusión del proyecto, “así como a sus autores y ponentes, y a quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las plenarios”¹²⁰.

87. A su vez, la Corte ha resaltado que el informe de conciliación (iv) debe elaborarse y presentarse de forma oportuna¹²¹; y (v) contendrá “las razones acerca del proyecto controvertido para adoptarse, por las corporaciones, y la decisión final”.

88. En tales términos, las comisiones accidentales de conciliación tienen por objeto “superar las discrepancias que se hayan suscitado respecto de un

¹¹⁴ Sentencia C-370 de 2011. Las comisiones de conciliación “no están llamadas a sustituir la función de las comisiones permanentes de cada una de las Cámaras, ni la de estas mismas.” Sentencia C-313 de 2004. “Si no hay discrepancias entre los proyectos aprobados por una y otra Cámara, no se genera el presupuesto necesario para que se integren y cumplan su función de mediación.”

¹¹⁵ Art. 161 de la CP.

¹¹⁶ Ib.

¹¹⁷ Ib. Cfr. Ley 5ª de 1992. Art. 189. “Si repetido el segundo debate en las Cámaras persistieren las diferencias sobre un proyecto de ley, se considerará negado en los artículos o disposiciones materia de discrepancia, siempre que no fueren fundamentales al sentido de la nueva ley.”

¹¹⁸ Ley 5ª de 1992. Art. 186. “Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones accidentales que sean necesarias, con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto. Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las Cámaras en el término que les fijen sus Presidentes. Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas.”

¹¹⁹ Ley 5ª de 1992. Art. 187. “Estas Comisiones estarán integradas por miembros de las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarios. En todo caso las Mesas Directivas asegurarán la representación de las bancadas en tales Comisiones.”

¹²⁰ Ib.

¹²¹ Ley 5ª de 1992. Art. 188. “Las Comisiones accidentales de mediación presentarán los respectivos informes a las Plenarios de las Cámaras en el plazo señalado. En ellos se expresarán las razones acerca del proyecto controvertido para adoptarse, por las corporaciones, la decisión final.”

proyecto”¹²², siempre dentro del límite material previsto por el artículo 158 de la Constitución Política, esto es, la prohibición de incluir “*disposiciones o modificaciones que no se relacionen*” con la iniciativa a conciliar. No obstante, para llevar a cabo su tarea de conciliación de las diferencias, las comisiones de conciliación están autorizadas para modificar su contenido e incluso para incluir textos nuevos a la iniciativa dentro del límite material descrito¹²³.

89. Ahora bien, la competencia de las comisiones de conciliación está determinada por la existencia y el alcance de las discrepancias en la iniciativa aprobada en una y otra cámara. Por lo tanto, en los términos de la jurisprudencia constitucional, si estas comisiones introducen textos nuevos o modificaciones sin que existiere discrepancia alguna, se configurará un vicio insubsanable que dará lugar a su inexecutable¹²⁴.

90. *Los principios de consecutividad e identidad flexible.* Los principios de consecutividad e identidad flexible rigen el procedimiento legislativo y el trámite de los proyectos de acto legislativo¹²⁵. El *principio de consecutividad* implica que el proyecto debe surtir los debates que correspondan en forma sucesiva, según las normas de procedimiento que le resulten aplicables¹²⁶, y que la materia común del proyecto debe estar presente a lo largo de los debates reglamentarios previstos en la Constitución Política¹²⁷. El *principio de identidad flexible* exige que las modificaciones introducidas a un proyecto mantengan un eje temático a lo largo de los debates parlamentarios, sin perjuicio de las modificaciones que puedan introducirse¹²⁸.

¹²² Art. 189 de la CP. La discrepancia puede surgir porque una de las cámaras inserta un artículo nuevo a la iniciativa, sin que la otra cámara lo hubiere conocido. Al respecto ver las sentencias C-1147 de 2003, C-290 de 2017 y C-376 de 2008. “(...) en lo relativo a la facultad de introducción de disposiciones nuevas por una de las cámaras legislativas durante el segundo debate parlamentario, la jurisprudencia ha precisado que en la circunstancia puntual que se presenta, cuando una de las plenarias aprueba un artículo nuevo, pero el mismo no es tenido en cuenta por la otra, para que la divergencia pueda ser conciliada es menester que el tema a que se refiera la disposición nueva haya sido abordado por las dos plenarias directa o indirectamente.”

¹²³ Sentencia C-1488 de 2000. “Las Comisiones accidentales al conciliar los textos disímiles bien pueden introducirles las reformas que consideren convenientes (...) siempre y cuando obtengan la aprobación de las plenarias de las Cámaras y no se modifique sustancialmente el proyecto o cambie su finalidad.”

¹²⁴ Sentencia C-797 de 2004. “Si bien podría afirmarse que el vicio al que se ha aludido fue subsanado al haberse aprobado con posterioridad el informe de conciliación en las condiciones anotadas por las plenarias de cada cámara y que por lo tanto, el defecto detectado no permite declarar la inexecutable de la disposición normativa objeto de control, la Sala precisa que dicha interpretación transgrede los principios que informan el proceso de formación de la ley e impide siquiera aplicando, en el presente caso, el principio de instrumentalidad de las formas llegar a esa conclusión. Lo anterior, por cuanto del artículo 161 y de las demás normas que reglan el trámite legislativo contenidas en la Carta Política y en la Ley Orgánica 5ª de 1992 no se desprende, conforme a las consideraciones precedentes, que la decisión final sobre el informe de conciliación que deben adoptar las plenarias permita convalidar la extralimitación de la competencia material asignada a las comisiones accidentales, que se reitera, sólo pueden actuar sobre los textos de los proyectos de ley respecto de los cuales existan discrepancias, lo cual no acaeció en el presente caso. De esta manera, al haberse demostrado la existencia de un vicio insubsanable en el proceso de formación del texto normativo acusado consistente en la violación del límite material de competencia de la comisión accidental de conciliación, se declarará su inexecutable.”

¹²⁵ Sentencias C-208 de 2005, C-332 de 2005, C-033 de 2009, C-373 de 2016 y C-290 de 2017.

¹²⁶ En el caso de los proyectos de acto legislativo son 4 debates, a la luz del AL 1 de 2016, art. 1 (f). Cfr. C-372 de 2004.

¹²⁷ Sentencias C-647 de 2017 y C-753 de 2004. Cfr. Art. 157 de la CP. “Ningún proyecto será Ley sin los requisitos siguientes: (...) 2. Haber sido aprobado en primer debate (...) 3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.”

¹²⁸ Sentencia C-332 de 2005. Cfr. Sentencia C-313 de 2014 “La modulación del principio de consecutividad

91. La Corte ha señalado que se entienden satisfechos tales principios siempre que “*el trámite en las plenarias se refiera a temas que hubieren sido conocidos y debatidos en las respectivas comisiones*”¹²⁹. En estos términos, por supuesto que le está permitido a las Plenarias introducir contenidos normativos que no hubieren hecho parte de los textos aprobados por las Comisiones Constitucionales Permanentes, “*pudiendo por ejemplo hacerse un desarrollo más prolijo del tema en cuestión, o, por el contrario, uno más conciso y de menor extensión, siempre y cuando, se insiste, dicho tema hubiere sido conocido y analizado por la comisión constitucional respectiva*”¹³⁰. En suma, las Plenarias pueden introducir modificaciones a los textos aprobados por las comisiones siempre que guarden una relación de conexidad *clara y específica* con el objeto del proyecto previamente debatido¹³¹.

92. *La consulta previa.* La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la consulta previa es un derecho fundamental de las comunidades indígenas, tribales, afro–descendientes, palenqueras, raizales y del pueblo rom. Este reconocimiento tiene como fundamento normativo el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual integra el bloque de constitucionalidad en sentido estricto¹³², así como los derechos de participación, reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de tales

por cuenta del principio de identidad flexible, ha conducido a que la Corporación considere que el “concepto de identidad comporta más bien que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática. Con lo cual resultan admisibles en el trámite legislativo las modificaciones que se introduzca al texto legal a lo largo de los debates.” Cfr. C-372 de 2004. “No obstante, como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación²⁹, esos cambios introducidos por las Plenarias deben guardar una estrecha relación con los diversos temas debatidos y aprobados en el debate surtido en las respectivas comisiones. Se debe tratar, en consecuencia, de artículos, que sin haber surtido un debate reglamentario, pueden ser incorporados como nuevos por las Plenarias debido a la estrecha conexidad existente entre éste y el tema o asunto que sí fue discutido y aprobado en comisiones.” Cfr. Sentencia C-208 de 2005.

¹²⁹ Sentencia C-540 de 2012.

¹³⁰ Sentencias C-453 de 2006, C-427 de 2008 y C-765 de 2012.

¹³¹ Sentencia C-332 de 2005. “(a) no cualquier relación con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores basta para que se respete el principio de identidad relativa o flexible. La Corte ha descartado las relaciones ‘remotas’, ‘distantes’, o meramente ‘tangenciales’. Ha insistido la Corte en que la relación de conexidad debe ser ‘clara y específica’, ‘estrecha’, ‘necesaria’, ‘evidente’.” (b) “Para la determinación de qué constituye ‘asunto nuevo’ la Corte ha definido algunos criterios de orden material, no formal: (i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición esté comprendida dentro de lo previamente debatido; (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico; (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema. En el ámbito de los actos legislativos, el concepto de asunto nuevo es más amplio porque existe una relación estrecha entre distintos temas constitucionales dadas las características de la Constitución de 1991.” (c) “Para alegar una violación al procedimiento constitucional de todo acto legislativo no basta con que una demanda demuestre que el texto de éste es diferente del que se aprobó al culminar la primera vuelta. Como lo ha señalado la jurisprudencia “(...) es necesario mostrar en qué medida esa diferencia afecta la esencia de lo aprobado inicialmente o constituye un tema nuevo no susceptible de incorporarse en el segundo periodo legislativo.” Al respecto, el punto de comparación es la “institución” que se reforma. Para la jurisprudencia de la Corte constitucional no resulta vulnerado el principio de consecutividad, así haya textos no votados en los ocho debates, si se mantiene el tipo de relación de conexidad, indicado anteriormente, entre las variaciones de contenido que haya podido tener la iniciativa a lo largo del trámite legislativo.”

¹³² Art. 93 y 94 de la CP.

comunidades, previstos por la Constitución Política¹³³.

93. En atención a lo dispuesto por el numeral 1º del artículo 6º del citado Convenio¹³⁴, la Corte ha señalado que la consulta previa es obligatoria, siempre que se demuestre una “*afectación directa*” a los sujetos titulares de este derecho¹³⁵, es decir, a las comunidades indígenas, tribales, afro–descendientes, raizales y al pueblo rom¹³⁶.

94. Además, en la Sentencia C-389 de 2016, la Corte señaló que (i) la afectación que da lugar a la obligatoriedad de la consulta previa debe ser directa¹³⁷, que no accidental o circunstancial, es decir, de una entidad que altere “*el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios*”¹³⁸; y (ii) el principio de buena fe debe guiar la actuación de las partes, condición imprescindible para su entendimiento y confianza y, por lo tanto, para la eficacia de la consulta. Allí, la Corte también concluyó que (iii) por medio de las

¹³³ Art. 1, 7 y 330 de la CP.

¹³⁴ Convenio de la OIT. Art. 6.1. “*Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*”. Cfr. Sentencia C-389 de 2016. “*En ese marco, el artículo 40 constitucional, en su numeral 2º, establece el derecho de participación de todos los ciudadanos en los asuntos que los afecten, garantía que se ve reforzada en el caso de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, por su relación con otros mandatos constitucionales. El artículo 330 de la Constitución Política prevé, a su turno, la obligación estatal de garantizar la participación de las comunidades indígenas previa la explotación de recursos naturales en sus territorios, enmarcando esa obligación dentro de un amplio conjunto de potestades asociadas a la protección y promoción de la autonomía en materia política, económica y social, y al ejercicio del derecho a la propiedad colectiva sobre las tierras y territorios colectivos.*”

¹³⁵ Cfr. Sentencia T-416 de 2021.

¹³⁶ Corte Constitucional. Sentencias C-615 de 2009, C-915 de 2010 y C-187 de 2011. Cfr. Sentencia C-389 de 2016. “*(...) el artículo 6º del Convenio no constituye una disposición aislada. Debe leerse en armonía con el conjunto de disposiciones del convenio que se dirigen a asegurar la participación de las comunidades indígenas en toda decisión que les concierna, y a fomentar relaciones de diálogo y cooperación entre los pueblos interesados y los Estados parte del Convenio, algunas de las cuales se destacan a continuación: el artículo 5º, ordena reconocer y proteger los valores sociales, culturales y religiosos de los pueblos interesados y tomar en consideración sus problemas colectivos e individuales, y adoptar medidas para “allanar” sus dificultades al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo, con su “participación y cooperación”; el artículo 7º, plantea la obligación de garantizar su participación en los planes de desarrollo nacionales y regionales, propendiendo al mejoramiento de sus condiciones de salud, trabajo y educación, y la de realizar estudios sobre el impacto de las medidas en la forma de vida y el medio ambiente de sus territorios, con la participación y cooperación directa de los pueblos interesados; el artículo 4º, establece la obligación genérica de adoptar medidas para la protección de los derechos e intereses de los pueblos interesados sin contrariar sus deseos “expresados de forma libre”. En relación con sus territorios, el artículo 15, hace referencia a la obligación de consultar a los pueblos concernidos, con el propósito de determinar si sus intereses serán perjudicados antes de emprender programas de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras, al derecho a participar de los beneficios que reporten esas actividades, y recibir indemnizaciones equitativas por los daños que les ocasionen, en tanto que el artículo 16 establece la obligación de obtener el consentimiento de los pueblos siempre que el Estado pretenda efectuar un traslado desde su territorio ancestral, y concertar las medidas de reparación adecuadas ante tales eventos.*”

¹³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-389 de 2016. “*La Corte ha desarrollado un conjunto de estándares que permiten evaluar al operador jurídico, si una medida, norma o proyecto afecta directamente a los pueblos indígenas: (i) la afectación directa hace alusión a la intervención que una medida (política, plan o proyecto) determinada presenta sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (ii) el hecho de que la medida se orienta a desarrollar el Convenio 169 de la OIT, y (iii) la imposición de cargas o atribución de beneficios a una comunidad, de tal manera que modifique su situación o posición jurídica; (iv) la interferencia en elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo concernido; y (v) se trata de una medida general que, sin embargo, afecta con especial intensidad o de manera diferenciada a los pueblos étnicamente diferenciado.*”

¹³⁸ Corte Constitucional. Sentencias C-030 de 2008, C-461 de 2008, C-750 de 2008 y C-175 de 2009.

consultas se debe asegurar una participación *activa y efectiva* de los sujetos titulares de dicho derecho. La participación activa “*significa que no equivale a la simple notificación a los pueblos interesados o a la celebración de reuniones informativas, y que sea efectiva, indica que su punto de vista debe tener incidencia en la decisión que adopten las autoridades concernidas*”¹³⁹. Asimismo, la Corte señaló que (iv) la consulta constituye un proceso de diálogo; no constituye, por lo tanto, un derecho de veto de las comunidades destinatarias del Convenio 169 de la OIT. Finalmente, resaltó que (v) “*la consulta debe ser flexible, de manera que se adapte a las necesidades de cada asunto, y a la diversidad de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes*”¹⁴⁰; (vi) debe ser previa a la medida objeto de examen; (vii) es obligatorio que los Estados definan junto con las comunidades el modo de realizarla; (viii) “*debe adelantarse con los representantes legítimos del pueblo o comunidad concernida*”¹⁴¹; (ix) si no se llega a acuerdo alguno, “*las decisiones estatales deben estar desprovistas de arbitrariedad, aspecto que debe evaluarse a la luz de los principios de razonabilidad y proporcionalidad*”¹⁴²; y (x) según la naturaleza de la medida, “*es obligatorio realizar estudios sobre su impacto ambiental y social*”¹⁴³.

95. La Corte ha sostenido, además, que la obligación a cargo del Gobierno de llevar a cabo la consulta prevista por el artículo 6º del Convenio 169 de la OIT se refiere a un *concepto genérico de medidas legislativas*. Por lo tanto, dicha obligación también es aplicable a toda norma con fuerza de ley e incluso a reformas constitucionales que comporten una *afectación directa* a los sujetos titulares de la consulta previa¹⁴⁴. En particular, la Corte ha analizado el deber de realizar la consulta previa en relación con el control de constitucionalidad de cinco reformas constitucionales, una de ellas aprobada mediante el PLEP¹⁴⁵.

5. Análisis del Acto Legislativo 2 del 25 de agosto de 2021, en relación con los requisitos antes referidos

96. La Sala Plena revisará si el Acto Legislativo 2 de 2021 cumplió con los requisitos señalados en los párrafos precedentes. Para tal fin, verificará si dicha reforma constitucional cumple: (a) los *requisitos de competencia* y (b) los *requisitos formales* previstos por el Acto Legislativo 1 de 2016 para el trámite y la aprobación de actos legislativos mediante el PLEP. Además, estudiará si satisface (c) los *requisitos formales ordinarios* previstos por la Constitución Política y el reglamento del Congreso de la República.

a. Cumplimiento de los *requisitos de competencia* previstos por el Acto Legislativo 1 de 2016

¹³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-389 de 2016.

¹⁴⁰ Ib.

¹⁴¹ Ib.

¹⁴² Ib.

¹⁴³ Ib.

¹⁴⁴ Sentencias C-030 y C-461, ambas de 2008, así como C-196 y C-317, ambas de 2012.

¹⁴⁵ Sentencias C-702 de 2010, C-882 de 2011, C-317 de 2012, C-230 de 2017 y C-647 de 2017.

97. En esta sección, la Corte analizará si el Acto Legislativo 2 de 2021 cumple con los *requisitos de competencia* previstos por el Acto Legislativo 1 de 2016 y desarrollados en la sección (4 – B) de esta providencia (*supra* ff. 56 a 64). Como se señaló en esa sección, el acto normativo *sub examine* debe satisfacer los siguientes requisitos de competencia: (i) conexidad material, (ii) conexidad teleológica, (iii) temporalidad y (iv) habilitación competencial.

98. Conexidad material. El Acto Legislativo 2 de 2021 satisface el requisito de la *conexidad material*, porque tiene un vínculo *claro, estrecho y directo* con el Acuerdo de Paz, en particular con el punto 2.3.6., titulado “[p]romoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono”. El citado punto dispone lo siguiente:

En el marco del fin del conflicto y con el objetivo de garantizar una mejor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y también como una medida de reparación y de construcción de la paz, el Gobierno Nacional se compromete a crear en estas zonas un total de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de 16 Representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por 2 períodos electorales.

Las Circunscripciones contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos y candidatas. Igualmente, las campañas contarán con financiación especial y acceso a medios regionales. Se establecerán mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto del electorado.

Los candidatos y candidatas en todo caso deberán ser personas que habiten regularmente en estos territorios o que hayan sido desplazadas de ellos y estén en proceso de retorno. Los candidatos y candidatas podrán ser inscritos por grupos significativos de ciudadanos y ciudadanas u organizaciones de la Circunscripción, tales como organizaciones campesinas, de víctimas (incluyendo desplazados y desplazadas), mujeres y sectores sociales que trabajen en pro de la construcción de la paz y el mejoramiento de las condiciones sociales en la región, entre otros. El Gobierno Nacional pondrá en marcha procesos de fortalecimiento de las organizaciones sociales en estos territorios, en especial de las organizaciones de víctimas de cara a su participación en la circunscripción.

Los candidatos y candidatas serán elegidos por los ciudadanos y ciudadanas de esos mismos territorios, sin perjuicio de su derecho a participar en la elección de candidatos y candidatas a la Cámara de Representantes en las elecciones ordinarias en sus departamentos. Los partidos que cuentan con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica, incluido el partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, no podrán inscribir candidatos ni candidatas para estas Circunscripciones.

La organización electoral ejercerá una especial vigilancia sobre el censo electoral, la inscripción de candidatos y candidatas y la financiación de las campañas, garantizando que se cumplan las reglas establecidas. Se promoverán mecanismos adicionales de control y veeduría por parte de organizaciones especializadas como la Misión de Observación Electoral (MOE) y de partidos y movimientos políticos.

99. El Acto Legislativo 2 de 2021 tiene por objeto, precisamente, la creación y conformación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP), con el propósito de contribuir a la promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local de la población más vulnerable, incluidas las víctimas del conflicto armado; y, con esto, a la implementación del Acuerdo de Paz. En tales términos, de una lectura global del Acto Legislativo *sub examine*, la Corte encuentra satisfecho el requisito de *conexidad material* previsto por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2016.

100. Analizados de manera individual y específica, los contenidos normativos previstos por el Acto Legislativo 2 de 2021 también satisfacen el requisito de *conexidad material* con el Acuerdo de Paz. Esto, debido a que el Acto Legislativo *sub examine* contiene cuatro artículos: el primero, adiciona diez artículos transitorios a la Constitución Política, destinados a poner en marcha las CITREP (*infra* lit. a); el segundo, habilita al Gobierno Nacional a reglamentar lo relativo a los mecanismos de observación y transparencia electoral ciudadana, la campaña especial de cedulação y registro electoral y las campañas de pedagogía y sensibilización en torno a la participación electoral; el tercero, contiene la remisión normativa a los asuntos no regulados en la reforma constitucional; y el cuarto, determina la vigencia del Acto Legislativo.

a. Conexidad material del artículo 1º

101. En efecto, el artículo 1º introduce diez artículos transitorios a la Constitución Política. En términos generales, por medio de tales disposiciones transitorias se crean las CITREP; se establece su conformación territorial; se regula lo atinente a los requisitos para ser candidato y a su inscripción; se establecen la forma y las fechas de elección de los candidatos; se regula el financiamiento y el acceso a los medios de comunicación por parte de las campañas; y se crean los Tribunales Electorales Transitorios (desde aquí, TET).

102. El **artículo transitorio 1º** crea 16 CITREP en la Cámara, para los periodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030. Igualmente, establece que se elegirá un candidato por cada una de las circunscripciones y, además, que las curules serán asignadas a la lista con mayor cantidad de votos. Asimismo, que las listas de candidatos deberán elaborarse teniendo en cuenta el principio de equidad e igualdad de género. De otro lado, el **artículo transitorio 2º** establece la conformación territorial de las 16 CITREP.

103. Para la Corte, los dos primeros artículos transitorios tienen un vínculo *claro, estrecho y directo* con el Acuerdo de Paz. Esto, por cuatro razones: *primero*, porque el objetivo principal del punto 2.3.6. es la creación de las CITREP, en el entendido de que “*el Gobierno Nacional se compromet[ió] a crear en estas zonas un total de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de 16 Representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por 2 periodos electorales*”. *Segundo*, por cuanto en el inciso 2º del punto 2.3.6. las partes acordaron que las CITREP

“contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos (...)”. Tercero, debido a que el punto 2.3.7. busca promover y fortalecer la participación política y ciudadana de las mujeres, para lo cual se acordó, por un lado, “adoptar medidas que contribuy[a]n a garantizar una representación equilibrada de hombres y mujeres en la conformación de todas las instancias a que se refiere este acuerdo”, incluidas las CITREP y, por el otro, “propender por la participación equilibrada y el protagonismo de las mujeres al interior de organizaciones y movimientos sociales y partidos políticos”. Cuarto, porque la distribución territorial de las circunscripciones especiales refleja los criterios establecidos en el punto 2.3.6., ya que se trata de zonas “especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional”.

104. Esto último se hace evidente si se tiene en cuenta que, como lo señaló la Defensoría del Pueblo, la distribución territorial de las 16 CITREP se corresponde con la distribución de las 16 subregiones de cobertura geográfica de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (en adelante, PDET), establecidos en el artículo 3° del Decreto Ley 893 de 2017. Estas subregiones se establecieron a partir de los criterios de priorización establecidos en el punto 1.2.2. del Acuerdo de Paz. El grado de afectación derivado del conflicto y la debilidad de la institucionalidad administrativa están claramente relacionados con los dos criterios establecidos en el punto 2.3.6. para las CITREP. De esto dan cuenta los antecedentes legislativos de la reforma constitucional, en particular, el informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado, donde se hicieron explícitos los criterios de priorización que sirvieron para la distribución territorial de las CITREP¹⁴⁶.

105. A similares conclusiones se podría llegar respecto del párrafo del artículo transitorio 2°, en el que se precisan dos aspectos importantes: *primero*, para las elecciones de las CITREP se excluirán las cabeceras municipales y, por ende, únicamente se habilitarán los puestos de votación y el censo electoral de la zona rural; y, *segundo*, la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá crear nuevos puestos de votación para garantizar la participación electoral de los habitantes de zonas rurales, apartadas y de quienes habitan en “centros poblados dispersos”. Esto, por dos razones: de un lado, porque las personas habilitadas para votar en las elecciones para las CITREP también pueden participar en las elecciones ordinarias de la Cámara de Representantes y, de otro lado, porque el Acuerdo de Paz impuso el deber de garantizar la representatividad de quienes habitan en las zonas especialmente afectadas por el conflicto, como lo establecen los apartes primero de los incisos 1° y 4° del punto 2.3.6. Al respecto, durante el primer debate en la Comisión Primera del Senado, el ponente coordinador de la iniciativa señaló:

Campesinos de Colombia que nos escuchan o que nos ven o que tendrán noticia de la decisión de esta Comisión Primera de abrir la democracia a quienes han estado mudos, no han tenido la posibilidad de venir hacer su reclamo, su idea, su propuesta, sepan los campesinos colombianos, en las zonas rurales de Colombia que estos espacios de paz son para ustedes y para nadie más.

¹⁴⁶ Gaceta 476 del 13 de junio de 2017, p. 13.

Y hemos tenido además el cuidado de garantizar que sea particularmente en la zona rural de esos municipios, y por eso como ustedes habrán visto en la ponencia que tienen a su consideración ya en sus correos y que esta además colgada en la página web que corresponde a este debate, se ha excluido de la posibilidad de esa elección a los grandes núcleos urbanos, a las cabeceras municipales, de manera que sea efectivamente la zona rural la que tiene ese privilegio.

106. En similar sentido se pronunció un miembro de la Comisión Primera de la Cámara, quien expuso los problemas de representatividad que podría tener la inclusión de las cabeceras municipales y resaltó que *“lo que esta[ban] buscando es una fórmula donde aquellas regiones abandonadas puedan tener representatividad por primera vez en la historia”*¹⁴⁷. En ese sentido también intervino uno de los congresistas en la Plenaria de la Cámara¹⁴⁸.

107. El **artículo transitorio 3º** regula la inscripción de candidatos. Para dichos efectos, el inciso 1º establece que las CITREP tendrán reglas especiales para la inscripción de candidatos y que, además, las campañas contarán con financiación estatal especial y acceso a medios regionales. Adicionalmente, dispone que se desarrollarán mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia en el proceso electoral y la libertad del voto para el electorado.

108. Tales disposiciones, a juicio de la Sala, tienen un vínculo *claro, estrecho y directo* con el Acuerdo de Paz, porque desarrollan íntegramente los aspectos señalados en el inciso 2º del punto 2.3.6. del Acuerdo de Paz. Lo mismo podría decirse respecto de los incisos 2º y 3º, así como de los literales “a”, “b” y “c”, que desarrollan parte del literal “b” del punto 6.2.3. *ibídem*. Esta última establece, de una parte, que se garantizará *“la participación plena y efectiva de los representantes de las autoridades étnicas y sus organizaciones representativas en las diferentes instancias que se creen en el marco de la implementación del Acuerdo Final, en particular las consagradas en el Punto 2”*, que creó las CITREP. De otra parte, dispone que se adoptarán las medidas para *“garantizar la inclusión de candidatos de los pueblos étnicos en las listas de las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz - CITREP, cuando su Circunscripción coincida con sus territorios”*.

109. Asimismo, la Sala también constata que el primer aparte del párrafo 1 y el párrafo 3º del artículo transitorio 3º tienen un vínculo *claro, estrecho y directo* con el Acuerdo de Paz. Esto, habida cuenta de que desarrollan el primer aparte del inciso 3º y el último aparte del inciso 4º del punto 2.3.6. del Acuerdo de Paz. Si bien es cierto que en el Acuerdo de Paz no se hizo referencia al *“domicilio”* como requisito para ser candidato, también lo es que esta regulación guarda conexidad material con el Acuerdo de Paz, pues, al igual que la noción de *“habitación regular”*, aquella constituye una garantía del vínculo existente entre el candidato y el territorio cuya comunidad pretende representar.

¹⁴⁷ Gaceta 1070 del 20 de noviembre de 2017.

¹⁴⁸ Gaceta 67 del 2 de marzo de 2018, p. 67.

110. Por otro lado, la Corte encuentra que el 2º aparte del párrafo 1º, el párrafo 2º y el párrafo 4º –todos del artículo transitorio 3º– contienen medidas para hacer efectiva la habilitación dirigida a las organizaciones sociales y a los grupos representativos de ciudadanos para presentar listas de candidatos a las CITREP, que es un mandato contenido en el inciso 3º del punto 2.3.6. del Acuerdo de Paz. Así, entre este último y aquellos existen vínculos *claros, estrechos y directos*. En el debate adelantado en la Comisión Primera de la Cámara se resaltó la importancia de tales medidas, frente a las que se dijo: “*los únicos que pueden presentar estos candidatos (...) son las víctimas las organizaciones sociales, los grupos étnicos, las organizaciones de mujeres, todos debidamente reconocidos por la autoridad que corresponda*”¹⁴⁹. Incluso, tales disposiciones buscan hacer efectiva la participación que pidieron las propias víctimas, por medio de la presidencia de la Mesa Nacional de Víctimas, en el primer debate ante la Comisión Primera de la Cámara¹⁵⁰.

111. El **artículo transitorio 4º** establece diferentes contenidos que tienen un vínculo *claro, estrecho y directo* con el Acuerdo de Paz, particularmente, con el primer aparte del inciso 4º y el inciso 5º del punto 2.3.6., así como el literal “b” del punto 6.2.3. En estos puntos, el Acuerdo: (i) reconoce a los ciudadanos el derecho de ejercer su derecho al voto en las CITREP, sin perjuicio de su derecho a participar, también, en la elección de candidatos a la Cámara en los comicios ordinarios; (ii) impone obligaciones a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral para actualizar y vigilar el censo electoral y la inscripción de candidatos y para vigilar la financiación de las campañas, respectivamente; (iii) garantiza la participación real y efectiva de los pueblos étnicos; y (iv) promueve mecanismos de control, observación y veeduría de los ciudadanos y por parte de organizaciones especializadas y de partidos y movimientos políticos.

112. Los párrafos 3º y 4º del artículo 4º transitorio, por otro lado, contienen diferentes medidas tendientes a garantizar la financiación y la regulación del proceso electoral para las CITREP, las cuales, sin dudas, también tienen un vínculo *claro, estrecho y directo* con el Acuerdo de Paz. Igualmente, el párrafo 1º limita el impacto de las votaciones para las CTPE, frente a la determinación del umbral de acceso a las curules en la elección ordinaria de la Cámara. Esto, debido a que, por disposición expresa del inciso 4º del punto 2.3.6. del Acuerdo de Paz, el derecho a participar en los comicios especiales no afecta el ejercicio del derecho a participar en las “*elecciones ordinarias*” del Congreso de la República. Además, el párrafo 2º del artículo 4º transitorio establece no solo la necesidad de contar con el concepto previo de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Colombia para suspender la elección de cualquiera de los puestos de votación dentro de las CITREP, sino que, además, remite a la legislación vigente respecto del procedimiento a seguir ante tal eventualidad. Dichos aspectos, a juicio de la

¹⁴⁹ Gaceta 1070 del 20 de noviembre de 2017, p. 23.

¹⁵⁰ Gaceta 516 del 27 de junio de 2017, p. 36.

Sala, están materialmente relacionados con la ejecución del proceso electoral y, en particular, con la necesidad de garantizar la libertad de voto del electorado, en los términos del inciso 2° del punto 2.3.6. del Acuerdo de Paz, como lo mencionó uno de los ponentes durante el segundo debate en la Plenaria del Senado¹⁵¹.

113. El **artículo transitorio 5°** regula los requisitos para ser candidato a ocupar las CITREP. Por un lado, el inciso 1° y los numerales 1° y 2° establecen que, además de los requisitos generales, es necesario acreditar haber nacido o habitado en el territorio de la respectiva circunscripción o ser desplazado en proceso de retorno y, para el caso de estos últimos, también es necesario haber nacido o habitado en el territorio correspondiente. En términos generales, tales disposiciones tienen un vínculo *claro, estrecho y directo* con el Acuerdo de Paz, en específico, con el aparte 1° del inciso 3° del punto 2.3.6. Allí se establece que “[l]os candidatos y candidatas en todo caso deberán ser personas que habiten regularmente en estos territorios o que hayan sido desplazadas de ellos y estén en proceso de retorno”. Es del caso precisar que las diferencias que puedan existir con el texto del Acto Legislativo no enervan la conclusión sobre la conexidad material de las disposiciones en comento. Lo que se busca, de acuerdo con la Sentencia C-674 de 2017, es “*un alto grado de congruencia entre el objeto y la regulación establecida en el acto legislativo, junto con los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional y las FARC-EP*”, que no la correspondencia textual entre estos y aquel.

114. Por otro lado, los cuatro párrafos del artículo transitorio 5° regulan diversos aspectos relacionados con los requisitos para ser candidato, de allí que todos ellos tengan un vínculo *claro, estrecho y directo* con el Acuerdo de Paz. Por un lado, dicha norma: (i) establece la noción de *víctima* y la forma de acreditar tal condición; por otro lado, (ii) impide la postulación de las personas que hubieren sido candidatos con el aval de partidos políticos con personería jurídica, así como también de las personas que hayan suscrito un acuerdo de paz o que se hubieran desmovilizado; y, finalmente, (iii) faculta al Gobierno Nacional para reglamentar las sanciones a imponer a quienes resulten elegidos en las CITREP sin cumplir con todas las exigencias del Acto Legislativo.

115. En lo que respecta al párrafo 2°, es clara la relación con el aparte 2° del inciso 4° del punto 2.3.6. del Acuerdo de Paz. En relación con los párrafos 1° y 3°, la Sala resalta que están conectados con la representación efectiva de las víctimas del conflicto armado. Al respecto, en el debate en la Plenaria de la Cámara se dijo: “[si] *hay un Proyecto que realmente pon[e] [en el] centro de este proceso de paz a las víctimas es precisamente, las Circunscripciones Especiales de Paz, le vamos abrir la puerta a 16 Representantes a la Cámara, hombres y mujeres que tienen que tener la condición de víctimas, así está previsto en la ponencia que muy juiciosamente han trabajado en la Comisión Primera, (...) donde queda clarísimo que son las víctimas las titulares de esos derechos, es clarísimo que ningún desmovilizado de las Farc, ni de ningún*

¹⁵¹ Gaceta 1021 del 7 de noviembre de 2017, p. 23.

grupo armado, que haya participado en un proceso de paz, se puede postular a estas circunscripciones de paz.”¹⁵². El párrafo 4º, finalmente, refleja el carácter especial de las circunscripciones transitorias de paz e, indirectamente, reivindica el cumplimiento de las exigencias particulares, pues, como se señaló en el debate ante la Plenaria de la Cámara, “*no es cualquier persona, no son cualquier tipo de organización, tiene unos requisitos y para eso[,] por ejemplo, que no haya suscrito ningún proceso de paz*”¹⁵³. Esto y aquello encuentran conexión con en el aparte 1º de los incisos 1º y 2º *ejusdem*.

116. El **artículo transitorio 6º** establece diferentes medidas sobre la forma de elección de los candidatos a las CITREP. El inciso 1º se refiere a la integración de las CITREP y al hecho de que tendrán voto preferente. Se trata de disposiciones que contienen “*reglas especiales para la (...) elección de candidatos*”¹⁵⁴ y materializan la representatividad de las víctimas. En tal sentido, están relacionadas materialmente con el inciso 1º y el aparte 1º del inciso 2º del punto 2.3.6. de Acuerdo de Paz. Lo mismo podría decirse del inciso 2º del artículo transitorio 6º. Por otro lado, en el inciso 1º analizado se reitera que es necesario acreditar la condición de víctima y, además, que se debe garantizar una representación equilibrada entre hombres y mujeres. Como se dijo en las consideraciones precedentes, tales disposiciones tienen conexidad *clara, estrecha y directa* con los puntos 2.3.6. y 2.3.7. *ibídem*.

117. Finalmente, los incisos 3º y 4º del artículo transitorio 6º tienen conexidad *clara, estrecha y directa* con el aparte 1º del inciso 4º del punto 2.3.6. del Acuerdo de Paz, pues regulan aspectos relacionados, materialmente, con el derecho de las víctimas a participar en las elecciones para las CTPE y, además, en las elecciones ordinarias de la Cámara. Todo, sobre la idea general de restringir la participación de los partidos tradicionales en las CITREP. En efecto, los incisos referidos establecen, respectivamente, que las dos votaciones deberán hacerse en tarjetas electorales separadas y la prohibición para que se lleven a cabo alianzas, coaliciones o acuerdos entre los candidatos de las circunscripciones especiales y las ordinarias.

118. El **artículo transitorio 7º** establece la fecha de las elecciones. En particular, dispone que se llevarán a cabo en la misma jornada electoral definida para el Congreso de la República, en los años 2022 y 2026. Esta disposición debe leerse en conjunto con la Sentencia SU-150 de 2021, en la que la Sala Plena, a través de una medida extraordinaria y estructural, dispuso “*que las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes apli[carán] para los periodos 2022-2026 y 2026-2030*”¹⁵⁵. Esto, debido a “*la integralidad en la protección de los derechos fundamentales de las víctimas a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral*”¹⁵⁶ y por los hechos que estudiará la Sala cuando analice los requisitos

¹⁵² Gaceta 44 del 9 de febrero de 2018, p. 58.

¹⁵³ Gaceta 67 del 2 de marzo de 2018, p. 69.

¹⁵⁴ Acuerdo de Paz, punto 2.3.6., inciso 2º (aparte 1º).

¹⁵⁵ Cfr. Sentencia SU-150 de 2021, fj. 456.

¹⁵⁶ *Ib.*

formales ordinarios dispuestos por la Constitución Política y por el reglamento del Congreso de la República (*infra* num. 5, lit. c).

119. De todos modos, el artículo transitorio 7° guarda conexidad *clara, estrecha y directa* con el Acuerdo de Paz, debido a que se relaciona con la ejecución material del punto 2.3.6. *ibídem*. Sin distinción de la medida que se adopte en relación con las CITREP, desde una perspectiva material, es necesario establecer sus efectos temporales, sobre todo, cuando dicha medida se traduce en la representación en una Corporación que es elegida y sesiona en unos periodos específicos.

120. La Corte encuentra que los **artículos transitorios 8° y 9°** tienen conexidad *clara, estrecha y directa* con el punto 2.2.3.¹⁵⁷ y el aparte 2° del inciso 2° del punto 2.3.6. del Acuerdo de Paz, según los cuales “*las campañas contarán con financiación especial y acceso a medios regionales*”. Los artículos transitorios referidos regulan, respectivamente, la financiación de las campañas y el acceso a los medios de comunicación. Lo mismo podría decirse del **artículo 10° transitorio**, ya que al crear los Tribunales Electorales Transitorios, se alinea con el inciso 5° del referido punto del Acuerdo de Paz, que dispone que “[l]a organización electoral ejercerá una especial vigilancia sobre el censo electoral, la inscripción de candidatos y candidatas y la financiación de las campañas, garantizando que se cumplan las reglas establecidas”. Las principales tareas encargadas a estos tribunales transitorios son la vigilancia del censo electoral, así como las reclamaciones que se presenten sobre los requisitos especiales de las CITREP, tal como quedó consignado en el pliego de modificaciones a la ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara¹⁵⁸.

b. Conexidad material del artículo 2°

121. El artículo 2° habilitó al Gobierno Nacional para reglamentar: (i) los mecanismos de observación y transparencia electoral ciudadana; (ii) la campaña especial de cedulação y registro electoral y (iii) las campañas de pedagogía y sensibilización en torno a la participación electoral. Para la Corte, dicha habilitación guarda conexidad *clara, estrecha y directa* con el Acuerdo de Paz por dos razones. *Primero*, porque las materias objeto de la habilitación se relacionan con diversos aspectos del punto 2.3.6. *Segundo*, por las diversas habilitaciones de la misma naturaleza que contiene el punto 2 *ibídem* sobre participación política, tales como el plan de apoyo a la creación de observatorios de transparencia y las campañas de difusión de los mecanismos de participación y control ciudadanos (punto 2.2.5., inciso 2°); las campañas de cedulação masiva y de información, capacitación, pedagogía y divulgación tendientes a estimular la participación electoral (punto 2.3.2.); las medidas de promoción de la transparencia (punto 2.3.3.) y las medidas para el fortalecimiento de los programas de educación para la democracia en los distintos niveles de

¹⁵⁷ Sobre participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales.

¹⁵⁸ Gaceta 811 del 20 de septiembre de 2017, p. 8.

enseñanza (punto 2.3.5., inciso 4°), entre otros.

122. El párrafo del artículo 2° del Acto Legislativo 2 de 2021, por otro lado, habilita a la autoridad electoral para determinar lo correspondiente a la publicidad y rendición de cuentas en la financiación de las listas inscritas. A juicio de la Sala dicha norma tiene conexidad *clara, estrecha y directa* con el Acuerdo de Paz, pues se relaciona con la obligación de garantizar la transparencia en el proceso electoral y, materialmente, con el deber de la autoridad electoral de ejercer vigilancia sobre la financiación de las campañas, en los términos del aparte 1° del inciso 5° del punto 2.3.6. del Acuerdo de Paz.

c. Conexidad material del artículo 3°

123. El artículo 3° prescribe la aplicación de las normas “*que regulan la materia*” a los aspectos no previstos por el Acto Legislativo 2 de 2021. Para la Corte, la remisión normativa está relacionada con el Acuerdo de Paz, porque se entiende circunscrita a aquellos aspectos que, por un lado, se relacionan con las normas y temáticas objeto de estudio en los párrafos precedentes y, por otro lado, no fueron regulados en la reforma constitucional objeto de la presente sentencia.

124. En suma, la Corte considera que el Acto Legislativo 2 de 2021 cumple con el requisito de conexidad material derivado del artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2016. Esto, sin perjuicio del examen sobre la competencia del Congreso para su expedición (*infra* num. 5). En efecto, la reforma constitucional desarrolla un punto específico del Acuerdo de Paz, así como diversas medidas indispensables para la ejecución y puesta en práctica de dicho punto. El Acto Legislativo facilita la implementación del proceso de construcción de una paz estable y duradera, promoviendo la representación política de la población especialmente afectada por el conflicto armado interno. Incluso, así lo reconoció la Procuraduría General de la Nación en el escrito de intervención¹⁵⁹.

125. *Conexidad teleológica*. El Acto Legislativo 2 de 2021 satisface el requisito de la conexidad teleológica, porque su finalidad es facilitar y asegurar el desarrollo normativo y la implementación del Acuerdo de Paz. En efecto, la reforma a la Constitución Política, desde una perspectiva holística, busca: (i) materializar los compromisos concretos e inmediatos del Acuerdo y (ii) hacer efectivos sus compromisos globales y generales.

126. Primero, para la Corte resulta evidente que la reforma constitucional persigue la implementación normativa del punto 2 del Acuerdo de Paz, en particular, del punto 2.3.6., relativo a la “[p]romoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono”. Como ya se dijo (*supra* fj. 98), este punto contiene un acuerdo concreto relacionado con la creación y conformación de las Circunscripciones

¹⁵⁹ Cfr. p. 10.

Transitorias Especiales de Paz (CITREP), con miras a promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de la población más vulnerable, incluyendo a las víctimas del conflicto armado. Incluso, así lo reconoció la Procuraduría General de la Nación en el concepto que presentó¹⁶⁰.

127. La reforma constitucional *sub examine* crea las CITREP y, además, contiene una regulación sobre la conformación territorial, la forma de ejercer el derecho al voto; la fecha de las elecciones y la inscripción; los requisitos y la forma de elección de los candidatos; la financiación de las campañas políticas; el acceso a los medios de comunicación por parte de estas últimas; las autoridades encargadas de vigilar el cumplimiento de las reglas especiales establecidas para las CITREP; y los mecanismos de observación y transparencia electoral ciudadanas. Con esta regulación, además, se pretende materializar la participación política y ciudadana de la mujer y las autoridades étnicas, en los términos del punto 2.3.7. y el literal “b” del punto 6.2.3. del Acuerdo de Paz.

128. En lo que respecta a los compromisos globales de este Acuerdo de Paz, la Sala considera que, al materializar la participación política del Acuerdo de Paz, el Acto Legislativo 2 de 2021 facilita la transición política y la apertura democrática para construir la paz. Así, la creación de las CITREP se convierte en un instrumento para viabilizar la implementación del Acuerdo de Paz, particularmente, en lo que respecta a las víctimas del conflicto armado.

129. En estos términos, la Corte constata la conexidad teleológica entre la regulación contenida en el Acto Legislativo 2 de 2021 y los objetivos globales y transversales de la transición política, tales como la reparación a las víctimas, el fortalecimiento y apertura de la democracia, el pluralismo político, la integración de los territorios y la inclusión política, en particular de quienes han vivido al margen del desarrollo y han padecido el conflicto armado interno. Para la Corte es claro que la creación de las CITREP, cuyo propósito es garantizar la representación de las víctimas en el Congreso de la República, es una medida que tiene como finalidad la consecución de tales objetivos globales y transversales del Acuerdo de Paz.

130. Habría que agregar que la conexidad teleológica del Acto Legislativo 2 de 2021 se explica, igualmente, en relación con el principio de participación ciudadana, que “*es el fundamento de todos los acuerdos que constituyen el Acuerdo Final*”¹⁶¹ y la apertura democrática. En efecto, esta Corporación constata que la creación y regulación de las CITREP contribuye al surgimiento de nuevas fuerzas en el escenario político, lo cual enriquece la participación, el debate y la deliberación en torno a las diversas problemáticas de los órdenes nacional y territorial.

131. En conclusión, el Acto Legislativo 2 de 2021 satisface el requisito de conexidad teleológica previsto por el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016.

¹⁶⁰ Cfr. p. 11.

¹⁶¹ Acuerdo de Paz, introducción, p. 6.

132. *Temporalidad*. El proyecto de acto legislativo 05 de 2017 (Senado) y 017 de 2017 (Cámara) fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara el 2 de mayo de ese mismo año. Si bien es cierto que la iniciativa culminó su trámite con la promulgación del Acto Legislativo 2 de 2021, que se dio el 25 de septiembre del año 2021, también lo es que esto se debe a una situación particular que será objeto de estudio al analizar los requisitos formales ordinarios dispuestos por la Constitución Política y el reglamento del Congreso de la República (*infra* num. 5, lit. c). Por esa razón, habrá de tenerse como referente la fecha de aprobación del informe de conciliación en la Plenaria del Senado de la República, esto es, el 30 de noviembre de 2017. Como se señaló previamente (*supra* fj. 63), el PLEP tuvo vigencia desde el 1 de diciembre de 2016 hasta el 1 de diciembre de 2017.

133. Por lo tanto, el Acto Legislativo 2 de 2021 cumple con el requisito de temporalidad previsto por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2016.

134. *Habilitación competencial*. El proyecto de acto legislativo 05 de 2017 (Senado) y 017 de 2017 (Cámara) fue presentado por iniciativa del Gobierno Nacional, conformado, para el presente asunto, por el ministro del Interior. Según se dijo previamente (*supra* fj. 64), en relación con el Acto Legislativo 2 de 2021, el Gobierno Nacional estuvo debidamente conformado por el ministro referido para efectos de esta iniciativa legislativa.

135. Por lo tanto, el Acto Legislativo 2 de 2021 cumple con el requisito de habilitación competencial, derivada de la iniciativa legislativa reservada que en esta materia tiene el Gobierno Nacional, según lo previsto por el literal “a” del artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016.

136. Las consideraciones precedentes se resumen en este cuadro:

El Acto Legislativo 2 de 2021 cumple los requisitos de competencia previstos por el Acto Legislativo 1 de 2016	
Conexidad material	Cumple
Conexidad teleológica	Cumple
Temporalidad	Cumple
Habilitación competencial - Iniciativa gubernamental	Cumple

b. Cumplimiento de los requisitos formales previstos por el Acto Legislativo 1 de 2016

137. En esta sección, la Sala analizará si el Acto Legislativo 2 de 2021 cumple con los *requisitos formales* previstos por el Acto Legislativo 1 de 2016 y desarrollados en la sección (4 – C) de esta providencia (*supra* ff.jj. 65 a 68). Como se señaló en esa sección, son nueve los requisitos de forma previstos por

el Acto Legislativo 1 de 2016 para el trámite y la aprobación de actos Legislativos¹⁶².

138. *Trámite preferencial.* La Corte constata que el debate y la aprobación del proyecto de acto legislativo 05 de 2017 (Senado) y 017 de 2017 (Cámara) siempre ocupó el primer lugar en el orden del día, tanto en las comisiones constitucionales permanentes como en las Plenarias. Así se verifica en los siguientes documentos: (i) el Acta 41 del 6 de junio de 2017, publicada en la Gaceta 516 del mismo año, correspondiente al debate y aprobación del proyecto en la Comisión Primera del Senado; (ii) las actas 86 del 20 de junio de 2017 y 02 del 25 de julio de 2017, publicadas en las Gacetas del Congreso 1021 de 2017 y 50 de 2018, correspondientes al debate y aprobación del proyecto en la Plenaria del Senado; (iii) el Acta 17 del 25 de septiembre de 2017, publicada en la Gaceta 1070 del mismo año, correspondiente a la aprobación del proyecto en la Comisión Primera de la Cámara; (iv) las actas 256 a 259 del 1 y 7 al 9 de noviembre del mismo año¹⁶³, publicadas, respectivamente, en las Gacetas 963 de 2017, 44, 67 y 225 de 2018, correspondientes a la discusión y aprobación del Proyecto en la Plenaria de la Cámara; y (v) las actas 261 y 197 (Cámara) y 36, 39, 40 y 41 (Senado), todas del 2017, publicadas en las Gacetas 56 y 72 de 2018 (Cámara) y 232, 347, 348 y 247 del mismo año (Senado), correspondientes a la aprobación de los informes de conciliación en relación con el proyecto de la referencia.

139. Por lo dicho antes, la Corte observa que en el trámite de dicha iniciativa legislativa, sí se cumplió con el requisito previsto por el literal “b” del artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016, relativo a que el proyecto de Acto Legislativo tuviera trámite preferencial.

140. *Título.* El Acto Legislativo 2 de 2021, “[p]or medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030”, tiene por título “*EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA*”. Por lo tanto, el Acto Legislativo *sub examine* cumple con la exigencia prevista por el literal “c” del artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016.

141. *Trámite en una sola vuelta de cuatro debates.* Tras revisar las actas y Gacetas del Congreso referidas en el f. 138 *supra*, la Corte constata que el proyecto de acto legislativo 05 de 2017 (Senado) y 017 de 2017 (Cámara) se tramitó en una sola vuelta de cuatro debates. De un lado, el primer y el tercer debate en las comisiones primeras y, del otro, el segundo y el cuarto debate en las Plenarias del Senado y de la Cámara. Por lo tanto, cumplió con la exigencia prevista en el literal “f” del artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016.

¹⁶² Op. Cit. Nota 80.

¹⁶³ Es de caso precisar que en las sesiones plenarias del 1º, 7 y 8 de noviembre de 2017, el proyecto de acto legislativo 05 de 2017 (Senado) y 017 de 2017 (Cámara) ocupó el segundo lugar en el orden del día, luego del Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2017 Cámara, “*por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera*”, igualmente tramitado por el PLEP.

142. Lapso de 8 días entre una y otra cámara. Según el Acta 02 del 25 de julio de 2017, publicada en la Gaceta 1021 del mismo año, el proyecto de acto legislativo 05 de 2017 (Senado) y 017 de 2017 (Cámara) fue aprobado, en la Plenaria del Senado, el día 25 de julio de 2017. Por su parte, el debate de este proyecto de Acto Legislativo en la Comisión Primera de la Cámara inició el 25 de septiembre de 2017, según consta en el Acta 17 del 25 de septiembre de 2017, publicada en la Gaceta 1070 de 2017¹⁶⁴. Tal como se desarrollará más adelante, también se satisfizo el lapso previsto en el inciso 1º del artículo 160 de la CP para el tránsito del proyecto entre las comisiones y las Plenarias.

143. Así las cosas, la Sala advierte que el tránsito que surtió el proyecto entre una y otra cámara fue de más de 8 días, con lo cual se dio cumplimiento a la exigencia prevista en el literal “f” del artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016.

144. Aprobación por mayoría absoluta. Tras revisar las Gacetas del Congreso referidas en el fj. 138 *supra*, la Corte concluye que, en todos sus debates, tanto en las comisiones constitucionales como en las Plenarias de Senado y Cámara, el proyecto de acto legislativo 05 de 2017 (Senado) y 017 de 2017 (Cámara) fue aprobado por mayoría absoluta. Con todo, el resultado exacto de cada votación se detallará al estudiar cada uno de los debates parlamentarios.

145. En tales términos, la Corte considera que el Acto Legislativo 2 de 2021 cumplió con el requisito previsto por el literal “g” del artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016.

146. Solo podrán insertarse las modificaciones que cuenten con el aval del Gobierno Nacional. Como se señaló en el fj. 68 *supra*, por medio de la sentencia C-332 de 17 de mayo de 2017, la Corte Constitucional declaró inexecutable este requisito, previsto en el literal “h” del artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016. La Sala observa, de un lado, que el informe de ponencia para primer debate se publicó en la Gaceta 384 del 24 de mayo de 2017 y, del otro, que el primer debate ante la Comisión Primera del Senado se llevó a cabo el 6 de junio de ese mismo año. Por lo tanto, este requisito no ha debido observarse en el trámite legislativo *sub examine*, pues dicha exigencia era vinculante hasta la fecha en que se profirió tal sentencia¹⁶⁵, esto es, hasta el 17 de mayo de 2017.

147. Trámite en sesiones extraordinarias. El proyecto de acto legislativo 05 de 2017 (Senado) y 017 de 2017 (Cámara) inició su trámite el 2 de mayo del mismo año con ocasión de la radicación de la iniciativa, en el marco del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la República (16 de marzo a 20 de junio), según lo previsto por el artículo 138 de la Constitución Política. De igual forma, el informe de conciliación de dicho proyecto fue aprobado en la

¹⁶⁴ La publicación de la ponencia para primer debate y el anuncio se hicieron el 20 de septiembre de 2017, como se puede verificar en las actas 06 y 17 de 2017, publicadas en las Gacetas 811 y 1098 de 2017.

¹⁶⁵ Cfr. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia de 27 de noviembre de 2017. Rad. 2360. C.P. Oscar Darío Amaya.

Plenaria del Senado el 30 de noviembre de 2017, esto es, en vigencia del primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la República (20 de julio a 16 de diciembre). Resulta del caso precisar que la promulgación del Acto Legislativo 2 de 2021, ordenada por la Sentencia SU-150 de 2021, se produjo el 25 de agosto de 2021, es decir, en vigencia del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la República.

148. La Corte observa que, una vez radicada, la iniciativa fue repartida a la Comisión Primera del Senado. La ponencia mayoritaria para primer debate fue radicada en la Secretaría de la Comisión Primera el 24 de mayo de 2017, como consta en el folio 515 del expediente legislativo y en la Gaceta 384 de 2017. Igualmente, la ponencia fue aprobada el 16 de junio de 2017, luego de que se hiciera el anuncio el 30 de mayo anterior. Esto y aquello consta en las Actas 40 y 41 del 30 de mayo y el 16 de junio de 2017, publicadas en las Gacetas 455 y 516 de 2017.

149. El 12 de junio de 2017 se radicó ponencia mayoritaria para segundo debate. El texto fue publicado en la Gaceta 476 de 2017. La iniciativa fue sometida a la Plenaria del Senado, luego de que se anunciara el proyecto en dos ocasiones, como consta en las Actas 84 y 85 del 14 y 15 de junio de 2017, publicadas en las Gacetas 46 y 49 de 2018. Sin embargo, como se puede constatar en el Acta 86 del 20 de junio de 2017, publicada en la Gaceta 50 de 2018, la iniciativa no fue aprobada. Así concluyó el primero periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la República.

150. Dicho trámite solo se reanudó el 20 de julio de 2017, con el anuncio de la ponencia para segundo debate ante la Plenaria del Senado, según consta en el Acta 01 del 20 de julio de 2017, publicada en la Gaceta 1003 de 2017. A partir de allí se surtió el trámite restante, que concluyó con la publicación del texto definitivo aprobado por la Plenaria del Senado, en la sesión del 25 de julio de 2017¹⁶⁶, inserto en la Gaceta 644 del 4 de agosto de 2017. Estas actuaciones se surtieron por completo durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la República.

151. Por otro lado, la Corte constata que, desde la recepción del proyecto en la Cámara, los trámites surtidos en la Comisión Primera, así como en la Plenaria de dicha Corporación, se adelantaron sucesivamente y culminaron el 29 de noviembre de 2017¹⁶⁷, fecha en la que se aprobó el informe de conciliación de dicho proyecto de Acto Legislativo en la Plenaria de la Cámara, según consta en el Acta 269 del 29 de noviembre de 2017, publicada en la Gaceta 72 de 2018. Estas actuaciones se surtieron, íntegramente, en el segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la República.

152. Así, tras verificar el expediente legislativo, la Corte concluye que durante el periodo de receso del Congreso de la República, surtido entre el 20 de junio y el 20 de julio de 2017, no se adelantó actuación alguna en relación

¹⁶⁶ Acta 02 del 25 de julio de 2017, publicada en la Gaceta 1021 del 7 de noviembre de 2017.

¹⁶⁷ Cfr. Acta No. 269 del 29 de noviembre de 2017, publicada en la Gaceta 72 del 9 de marzo de 2018.

con el proyecto de acto legislativo 05 de 2017 (Senado) y 017 de 2017 (Cámara). En tales términos, lo cierto es que el trámite del proyecto de Acto Legislativo *sub examine* se adelantó integralmente durante las sesiones ordinarias del Congreso de la República.

153. Decisión sobre la totalidad del proyecto en una sola votación. Como se señaló en el fj. 68 *supra*, mediante la sentencia C-332 de 17 de mayo de 2017, la Corte Constitucional declaró inexecutable este requisito, previsto en el literal “j” del artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016. Por lo tanto, este requisito no ha debido observarse en el trámite legislativo *sub examine*, pues dicha exigencia era vinculante hasta la fecha en que se profirió tal sentencia¹⁶⁸, esto es, hasta el 17 de mayo de 2017. Sin embargo, la Sala observa, de un lado, que el informe de ponencia para primer debate se publicó en la Gaceta 384 del 24 de mayo de 2017 y, del otro, que el primer debate ante la Comisión Primera del Senado, se llevó a cabo el 6 de junio de ese mismo año.

154. Control automático y único de constitucionalidad. Como se señaló en el fj. 1 *supra*, tras su aprobación por el Congreso de la República, mediante el oficio EXT21-00105581 del 26 de agosto de 2021, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional una copia auténtica del Acto Legislativo 2 de 2021, “[p]or medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030”.

155. Pues bien, después de los trámites correspondientes, mediante la presente decisión, la Corte Constitucional ejerce el control de constitucionalidad único y automático de dicho Acto Legislativo, con lo cual se satisface el requisito previsto por literal “k” del artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016.

156. En suma, las consideraciones precedentes se resumen en este cuadro:

El Acto Legislativo 2 de 2021 sí cumple con los <i>Requisitos formales</i> del PLEP previstos por el AL 1 de 2016	
Trámite preferencial – Art. 1 (b)	Cumple
Título – Art. 1 (c)	Cumple
Trámite en una sola vuelta de cuatro debates – Art. 1(f)	Cumple
Lapso de 8 días entre una y otra cámara – Art. 1 (f)	Cumple
Aprobación por mayoría absoluta – Art. 1 (g)	Cumple
<i>Sólo podrán tener modificaciones que se ajusten al Acuerdo Final y que cuenten con el aval del Gobierno Nacional – Art. 1 (h)*</i>	No aplica

¹⁶⁸ Cfr. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia de 27 de noviembre de 2017. Rad. 2360. C.P. Oscar Darío Amaya.

<i>Serán decididos en su totalidad, en las plenarias y en las comisiones, con una sola votación – Art. 1 (j)*</i>	No aplica
Tendrán control automático y único de constitucionalidad – Art. 1 (k)	Cumple

* Declarados inexecutable mediante la sentencia C-332 de 17 de mayo de 2017.

c. Cumplimiento de los requisitos formales ordinarios dispuestos por la Constitución Política y el reglamento del Congreso de la República

157. En esta sección, la Corte analizará si el Acto Legislativo 2 de 2021 cumple con los *requisitos formales ordinarios* dispuestos por la Constitución Política y por el reglamento del Congreso de la República, los cuales fueron desarrollados en la sección (4 – D) de esta providencia (*supra* ff.jj. 69 a 95)¹⁶⁹.

158. Publicación del proyecto de acto legislativo en la Gaceta del Congreso al comenzar el trámite. Una vez radicado en la Secretaría General del Senado, el 2 de mayo de 2017, el proyecto de acto legislativo 05 de 2017 (Senado) y 017 de 2017 (Cámara) fue publicado, junto con su exposición de motivos, en la Gaceta 308 del 5 de mayo de 2017. En consecuencia, el proyecto sí cumplió con el requisito de publicación en la Gaceta al comenzar el trámite, previsto por los artículos 157 de la CP y 144 de la Ley 5ª de 1992, según se explicó en el fj. 71 *supra*.

159. Asignación a la Comisión Constitucional permanente respectiva del Senado de la República. El proyecto de acto legislativo 05 de 2017 (Senado) y 017 de 2017 (Cámara) fue remitido a la Comisión Primera del Senado para que se le diera trámite en primer debate a esta iniciativa, como consta en la Gaceta 308 del 5 de mayo de 2017¹⁷⁰. Esta Comisión es justamente la competente para tramitar los proyectos de reforma constitucional. Por esta razón, la Sala encuentra cumplidas las exigencias previstas por los artículos 142 de la Constitución Política y 2º de la Ley 3 de 1992, según se expuso en el fj. 72 *supra*.

160. Primer debate (Comisión Primera del Senado de la República). De conformidad con la Gaceta 384 del 24 de mayo de 2017, la Comisión Primera del Senado designó a los ponentes del proyecto de acto legislativo. Según consta en los folios 507 a 514 del expediente legislativo, el presidente de dicha Comisión designó a los senadores Roberto Gerlein Echavarría, del Partido Conservador; Claudia López Hernández, del partido Alianza Verde; José Obdulio Gaviria Vélez, del partido Centro Democrático; Doris Clemencia Vega, del partido Opción Ciudadana; Alexander López Maya, del partido Polo Democrático Alternativo; Juan Manuel Galán, del Partido Liberal; Carlos Fernando Mota, del partido Cambio Radical; y Roy Leonardo Barreras, del

¹⁶⁹ Op. Cit. Nota 80.

¹⁷⁰ P. 4.

Partido de la U, como ponentes del proyecto de reforma constitucional. El senador Barreras, además, fue nombrado coordinador de los ponentes. Como se ve, la designación de los ponentes garantizó la participación de diferentes bancadas, con lo cual se cumplió con lo previsto por el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, según lo señalado en el fj. 73 *supra*.

161. El informe de ponencia mayoritario, que proponía la aprobación del proyecto de Acto Legislativo, fue publicado en la Gaceta 384 del 24 de mayo de 2017. Por su parte, el informe de ponencia minoritario que presentó el senador José Obdulio Gaviria Vélez, que proponía el archivo de la iniciativa, fue publicado en la Gaceta 410 del 30 de mayo de 2017. Por lo tanto, la Corte verifica que la iniciativa cumplió con los requisitos previstos por los artículos 142 y 160 de la Constitución Política, así como 156 y 157 de la Ley 5ª de 1992 (*supra* fj. 86).

162. El anuncio de votación del proyecto de acto legislativo 05 de 2017 (Senado) y 017 de 2017 (Cámara) se realizó el día 30 de mayo de 2017, según consta en el Acta 40 de la misma fecha, publicada en la Gaceta 455 de 2017. En dicha Acta se enlistó, en primer lugar, el proyecto *sub examine* dentro de los cuales “*se someterán a discusión y votación en la próxima sesión*”¹⁷¹. Es del caso precisar que la sesión siguiente, que se dio el 6 de junio de 2017, fue aquella en la que tuvo lugar el debate respectivo. La Corte constata que el anuncio previo cumplió con los requisitos previstos por el artículo 160.5 de la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional, según lo expuesto en los ff.jj. 83 y 84 de la presente providencia.

163. El primer debate del proyecto de Acto Legislativo se llevó a cabo el 6 de junio de 2017, según consta en el Acta 41 de la misma fecha, publicada en la Gaceta 516 de 2017. En dicho documento, así como en la certificación que expidió el secretario de la Comisión Primera del Senado en el trámite del proceso de constitucionalidad¹⁷², se da cuenta de lo siguiente: (i) la sesión inició con el quorum deliberatorio requerido, esto es, de más de una cuarta parte de los miembros de la Comisión Primera; (ii) luego, se leyeron las dos ponencias y, debido a que el autor de la ponencia de archivo no se encontraba presente¹⁷³, se inició la deliberación sobre la ponencia positiva; (iii) una vez llegó el senador José Obdulio Gaviria Vélez, presentó la ponencia negativa; (iv) el congresista Hernán Andrade solicitó el aplazamiento de la discusión, pero la proposición fue negada con 9 votos¹⁷⁴; (v) al concluir dicha deliberación, la ponencia de archivo se sometió a votación y fue derrotada por la mayoría absoluta; es decir, de los 19 miembros de esta Comisión, 13 votaron así: 11 votos a favor y 2 en contra (votación nominal y pública); (vi) al concluir la deliberación sobre la aprobación del proyecto de Acto Legislativo; el informe de ponencia positiva se sometió a votación y fue aprobado por la mayoría absoluta, así: 11 votos a favor y 3 en contra (votación nominal y pública); (vii) el articulado, con las

¹⁷¹ Gaceta 455 del 8 de junio de 2017, p. 11.

¹⁷² Oficio del 15 de septiembre de 2021, anexo 1.

¹⁷³ Gaceta 516 del 27 de junio de 2017, Acta No. 41 del 6 de junio de 2017, p. 5.

¹⁷⁴ Ib. P. 28.

proposiciones 108 a 112¹⁷⁵, se sometió a votación y fue aprobado por la mayoría absoluta, así: 11 votos a favor y 2 en contra (votación nominal y pública); y, finalmente, (viii) el título del proyecto de acto legislativo y la pregunta se sometieron a votación y fueron aprobados por la mayoría absoluta, con 11 votos a favor y 1 en contra (votación nominal y pública).

164. En tales términos, el debate y aprobación del proyecto de acto legislativo 05 de 2017 (Senado) y 017 de 2017 (Cámara) cumplió con las reglas sobre (i) quorum deliberatorio y decisorio (Art. 145 de la CP, desarrollado en el fj. 88 *supra*); (ii) objeto, sistema y forma de las votaciones (arts. 133 y 157 de la CP, así como 114 y 157 de la Ley 5ª de 1992, presentadas en el fj. 79 *supra*); y (iii) mayoría absoluta (Art. 1, lit. “g”, del AL 1 de 2016).

165. Por último, el texto aprobado por la Comisión Primera del Senado fue publicado en la Gaceta 476 del 13 de junio de 2017, con lo cual se cumplió lo previsto por el artículo 2 de la Ley 1431 de 2011 (fj. 80 *supra*).

166. Lapso entre el primero y segundo debate. Mientras que el primer debate del proyecto de acto legislativo 05 de 2017 (Senado) y 017 de 2017 (Cámara) se llevó a cabo el 6 de junio de 2017, el segundo debate tuvo lugar los días 20 de junio y 25 de julio del mismo año, según consta en el Acta 86 de 2017 y 02 de 2018, publicadas en las Gacetas 50 de 2018 y 1021 de 2017. Por lo tanto, se observó el lapso de 8 días que deben mediar entre el primer y el segundo debate, como prescribe el artículo 160.1 de la Constitución Política (fj. 84 *supra*).

167. Segundo debate (Plenaria del Senado de la República). De conformidad con la Gaceta 476 de 2017, los mismos senadores designados como ponentes para el primer debate fueron designados para el segundo debate. En el mismo documento se publicó el informe de ponencia mayoritario, con ponencia positiva, que proponía la aprobación de la iniciativa en el segundo debate. En la Gaceta 487 de 2017, por otro lado, se publicó el informe de ponencia minoritario, que proponía el archivo del proyecto. Dichos informes dieron cuenta de las proposiciones y modificaciones del proyecto. Por lo tanto, la Corte verifica que se cumplió con los requisitos previstos en los artículos 142 y 160 de la Constitución Política, así como 156 y 157 de la Ley 5ª de 1992, según lo que se explicó en el fj. 76 *supra*.

168. El anuncio de votación del proyecto de Acto Legislativo para el segundo debate se realizó los días 14 y 15 de junio y 20 de julio de 2017, según consta en las Actas 01, 84 y 85 de 2017, publicadas en las Gacetas 1003 de 2017 y 46 y 49 de 2018. En la primera de dichas Actas consta el anuncio del debate del proyecto: “*se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión*”¹⁷⁶. En la segunda de las referidas actas, correspondiente a la sesión plenaria del 15 de junio de 2017, se da cuenta del anuncio del proyecto para debate el 20 de junio siguiente, en estos términos: “[a]nuncios de proyectos de ley y de actos legislativos para ser tramitados, considerados y eventualmente

¹⁷⁵ La proposición 113 fue negada con 8 votos a favor y 4 en contra.

¹⁷⁶ Gaceta 49 del 22 de febrero de 2018, p. 48.

votados”¹⁷⁷. Igualmente, en la tercera de las actas, correspondiente a la sesión del 20 de julio de 2017, se puede leer el anuncio del proyecto para debate el 25 de julio de 2017, con esta fórmula: “*para ser considerado y eventualmente votado en la sesión plenaria del honorable Senado de la República siguiente a la del día 20 de julio de 2017*”¹⁷⁸. Así, La Corte constata que los anuncios previos cumplieron con los requisitos previstos por el artículo 160.5 de la Constitución y la jurisprudencia constitucional (ff.jj. 77 y 78 *supra*).

169. El segundo debate del proyecto de Acto Legislativo se realizó el 20 de junio y el 25 de julio de 2017, según consta en las Actas 86 y 02 de 2017, publicadas en las Gacetas 1021 de 2017 y 50 de 2018. En dichos documentos, así como en la certificación expedida por el secretario general del Senado, durante el trámite surtido ante esta Corte, se da cuenta de lo siguiente: (i) la sesión del 20 de junio de 2017 inició con quorum deliberatorio¹⁷⁹ y, luego de resolver los impedimentos y negar la ponencia de archivo¹⁸⁰, el informe de ponencia positiva se sometió a votación y fue aprobado por la mayoría absoluta. De los 99 miembros de esta Plenaria¹⁸¹, 54 votaron así: 54 votos a favor y ninguno en contra (votación nominal y pública); (ii) en la misma sesión se aprobó el aplazamiento de la votación del articulado del proyecto de acto legislativo *sub examine*, por lo que (iii) en la sesión del 25 de julio el articulado con nueve proposiciones fue sometido a votación y fue aprobado por la mayoría absoluta, así: 61 votos a favor y 3 en contra (votación nominal y pública); y (iv) el título del proyecto de acto legislativo y la pregunta se sometieron a votación y fueron aprobados por la mayoría absoluta, así: 61 votos a favor y 3 en contra (votación nominal y pública).

170. Según consta en el Acta 86 de la sesión del 20 de junio de 2017, publicada en la Gaceta 50 de 2018, la Mesa Directiva declaró, en los términos del artículo 231 de la Ley 5ª de 1992, la *sesión informal* y le ofreció el uso de la palabra al representante de los voceros de Paz y Reconciliación y al presidente de la Mesa Nacional de Víctimas, quienes presentaron sus observaciones sobre el proyecto de acto legislativo objeto de esta providencia.

171. En consecuencia, la Sala Plena considera que el segundo debate y la respectiva aprobación del proyecto del Acto Legislativo *sub examine* cumplió con las reglas sobre (i) quorum deliberatorio y decisorio (Art. 145 de la CP, desarrollado en el fj. 83 *supra*); (ii) objeto, sistema y forma de las votaciones (arts. 133 y 157 de la CP, así como 114 y 157 de la Ley 5ª de 1992, presentadas en el fj. 79 *supra*); y (iii) mayoría absoluta (Art. 1, lit. “g”, del AL 1 de 2016).

172. Finalmente, el texto aprobado por la Plenaria del Senado fue publicado

¹⁷⁷ Gaceta 46 de 12 de febrero de 2018, p. 101.

¹⁷⁸ Gaceta 1003 del 1º de noviembre de 2017, p. 19.

¹⁷⁹ Gaceta 50 del 22 de febrero de 2018, 2.

¹⁸⁰ En el folio 686 de los antecedentes legislativos reposa certificación expedida por el secretario general del Senado de la República, en la que se informa que la plenaria negó la ponencia minoritaria de archivo.

¹⁸¹ Para esa fecha, tres senadores habían sido suspendidos de su investidura. Cfr. Resolución 031 del 24 de agosto de 2016 (Martín Emilio Morales Diz); Resolución 076 del 24 de octubre de 2017 (Bernardo Miguel Elías Vidal); y Resolución 092 del 22 de noviembre de 2017 (Musa Besaile Fayad).

en la Gaceta 644 del 4 de agosto de 2017, con lo cual se dio cumplimiento al artículo 2 de la Ley 1431 de 2011 (fj. 80 *supra*).

173. Asignación a la Comisión Constitucional Permanente respectiva en la Cámara de Representantes. El expediente legislativo fue remitido a la Secretaría General de la Cámara, mediante Oficio del 1 de agosto de 2017, suscrito por el presidente del Senado. Según consta en el folio 367 de los antecedentes legislativos¹⁸², se envió al día siguiente a la Comisión Primera de la Cámara, en donde fue recibido el 15 de agosto del mismo año y sometido a reparto¹⁸³. Esta Comisión es la competente para tramitar los proyectos de reforma constitucional. En este sentido, se cumplió con las exigencias previstas por los artículos 142 de la Constitución Política y 2 de la Ley 3 de 1992, según lo expuesto en el fj. 73 de esta decisión judicial.

174. Tercer debate (Comisión Primera de la Cámara de Representantes). La Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara designó como ponentes del proyecto del Acto Legislativo *sub examine* a los congresistas Albeiro Vanegas Osorio, del Partido de la U; Carlos Abraham Jiménez López, del partido Cambio Radical; Óscar Fernando Bravo Realpe, del Partido Conservador; Santiago Valencia González, del partido Centro Democrático; Angélica Lozano Correa, del partido Alianza Verde; Germán Navas Talero, del partido Polo Democrático Alternativo; Fernando de la Peña Márquez, del partido Opción Ciudadana; Jaime Buenahora Febres, del Partido de la U; y Silvio Carrasquilla Torres, del Partido Liberal. Los dos últimos, además, fueron designados ponentes coordinadores. Como se ve, la designación de los ponentes garantizó la participación de diferentes bancadas, con lo cual se cumplió con lo previsto por el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, según se indicó en el fj. 73 *supra*.

175. El 19 de septiembre de 2017¹⁸⁴, los representantes presentaron su informe de ponencia. Este informe fue publicado en la Gaceta 811 de 2017. Por otro lado, el 21 de septiembre de 2017¹⁸⁵, el representante del partido Centro Democrático presentó informe de ponencia negativo y pidió el archivo de la iniciativa. Este informe está publicado en la Gaceta 813 del 20 de septiembre de 2017. Además, la Corte constata que en el informe positivo se consignaron las proposiciones y modificaciones al texto del proyecto de Acto Legislativo, con lo cual también se cumplió con lo dispuesto por los artículos 160.3 de la Constitución, así como 175 y 157 de la Ley 5ª de 1992, los cuales se desarrollaron en el fj. 82 de esta providencia judicial.

176. Según el Acta “*Audiencia pública de 2017*”, publicada en la Gaceta 1071 de 2017, el 12 de octubre del mismo año se celebró una audiencia pública en relación con la iniciativa *sub examine*. Dicha audiencia fue convocada por el Presidente de la Comisión Primera de la Cámara, mediante la Resolución 003

¹⁸² Corresponde a la página 684 del documento remitido como prueba a la Corte Constitucional.

¹⁸³ Expediente legislativo, fl. 366.

¹⁸⁴ Antecedentes legislativos, fl. 309 (p. 606 del documento digital enviado a la Corte Constitucional).

¹⁸⁵ Antecedentes legislativos, fl. 292 (p. 589 del documento digital enviado a la Corte Constitucional).

del 5 de octubre de 2017¹⁸⁶. Esta audiencia tuvo por objeto que “*las personas naturales o jurídicas interesadas, present[aran] opiniones u observaciones sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 017 de 2017 Cámara, 005 de 2017 Senado*”. Además de los Representantes a la Cámara que integran dicha Comisión y el Registrador Nacional del Estado Civil, en esta audiencia participaron la directora general de Codhes; el gobernador (e) del Cabildo Indígena Amoya-La Virginia; la Corporación para el Control Social; la Organización del Bajo Atrato Chocoano; el presidente nacional de Sintraimagara; el ciudadano Isidoro Galvis Anaya, ex alcalde del municipio de Santa Rosa en el sur de Bolívar; la Comisión de Seguimiento a las Víctimas y Restitución de Tierras; el Comité Ejecutivo Fensuagro; la asesora jurídica de Ruta Pacífica de las Mujeres; el Centro de Pensamiento y Diálogo Político; la Corporación Casa de la Mujer; la Escuela Nacional Sindical; el ciudadano Jaime Castro Castro, ex constituyente; la Misión de Observación Electoral; la organización Viva la Ciudadanía; el señor Darío José Mosquera, de Sintramienergética; la Corporación Jesús María Valle; el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado; la Mesa Nacional de Víctimas; la Red Nacional de Minas Antipersona; la organización Foro Nacional por Colombia; la ciudadana Natalia Solís, del Grupo de Género en la Paz; y el estudiante Cristián David Meneses.

177. El anuncio de votación del proyecto de Acto Legislativo para el tercer debate se realizó el 20 de septiembre de 2020, según consta en el Acta 06 del mismo día, publicada en la Gaceta 1098 de 2017. En dicha Acta se anunció el debate del proyecto *sub examine* dentro de los asuntos “*que se discutirán y votarán en la próxima Sesión Ordinaria de la Comisión*”. Es del caso precisar que la sesión siguiente, que se dio el 25 de septiembre de 2017, fue aquella en la que tuvo lugar el debate respectivo. La Corte constata que el anuncio previo cumplió con los requisitos previstos por el artículo 160.5 de la Constitución y la jurisprudencia constitucional, en los términos en los que se explicó en los ff.jj. 77 y 78 *supra*.

178. El tercer debate del proyecto de acto legislativo 05 de 2017 (Senado) y 017 de 2017 (Cámara) se realizó el 25 de septiembre de 2017, según consta en el Acta 17 del mismo día, publicada en la Gaceta 1070 de 2017. En dicho documento, así como en la certificación expedida por el secretario de la Comisión Primera de la Cámara, durante el trámite surtido ante esta Corporación, se da cuenta de lo siguiente:

- La sesión inició con el quorum deliberatorio requerido, esto es, de más de una cuarta parte de los miembros de la Comisión Primera del Senado;
- Luego de la deliberación, la proposición negativa se sometió a votación y fue negada por la mayoría absoluta; de los 35 miembros de la Comisión, 28 representantes votaron así: 9 votos a favor y 19 en contra (votación nominal

¹⁸⁶ Mediante las proposiciones 9 y 12, aprobadas en la sesión de la Comisión Primera del 19 de septiembre de 2017, los siguientes representantes solicitaron la celebración de la audiencia: Representantes Santiago Valencia González, Heriberto Sanabria Astudillo, Alirio Uribe Muñoz y Ángela María Robledo.

y pública);

- Concluida la deliberación, la proposición positiva del informe de ponencia se sometió a votación y fue aprobada por la mayoría absoluta, así: 24 votos a favor y ninguno en contra (votación nominal y pública);

- Los artículos 2 a 4 del proyecto de Acto Legislativo *sub examine* se sometieron a votación y fueron aprobados por la mayoría absoluta, así: 23 votos a favor y ninguno en contra (votación nominal y pública);

- Los artículos 7º a 9º transitorios, incorporados por el artículo 1º del proyecto de Acto Legislativo *sub examine*, se sometieron a votación y fueron aprobados por la mayoría absoluta, así: 24 votos a favor y ninguno en contra (votación nominal y pública);

- La proposición sobre el artículo 1º transitorio se sometió a votación y fue negada por la mayoría absoluta, así: 7 votos a favor y 16 en contra (votación nominal y pública);

- El artículo 1º transitorio como venía en el informe de ponencia se sometió a votación y fue aprobado por la mayoría absoluta, así: 22 votos a favor y 1 en contra (votación nominal y pública);

- La proposición sobre el artículo 2º transitorio se sometió a votación y fue negada por la mayoría absoluta, así: 5 votos a favor y 18 en contra (votación nominal y pública);

- El artículo 2º transitorio como venía en el informe de ponencia se sometió a votación y fue aprobado por la mayoría absoluta, así: 22 votos a favor y 1 en contra (votación nominal y pública);

- La proposición sobre el artículo 3º transitorio se sometió a votación y fue aprobada por la mayoría absoluta, así: 22 votos a favor y 1 en contra (votación nominal y pública);

- El artículo 4º transitorio se sometió a votación y fue aprobado por la mayoría absoluta¹⁸⁷, con 21 votos a favor y 1 en contra (votación nominal y pública);

- La proposición sobre el artículo 5º transitorio se sometió a votación y fue aprobada por la mayoría absoluta, así: 22 votos a favor y 1 en contra (votación nominal y pública);

- La proposición sobre el artículo 6º transitorio se sometió a votación y fue aprobada por la mayoría absoluta con 20 votos a favor y 2 en contra (votación nominal y pública);

¹⁸⁷ El artículo transitorio tenía 4 proposiciones, pero los autores de las tres primeras no estaban presentes al momento de efectuar la votación del articulado. La cuarta proposición, según sus autores, quedaría como “constancia”. Cfr. Gaceta 1070 del 20 de noviembre de 2017, p. 55.

- La proposición sobre el artículo 10º transitorio se sometió a votación y fue aprobada por la mayoría absoluta, así: 21 votos a favor y 1 en contra (votación nominal y pública). Esto supone que “*el artículo 1º [fue] aprobado con todas las modificaciones propuestas*”¹⁸⁸; y

- El título y la pregunta sobre la aprobación del proyecto se sometieron a votación y fueron aprobados por la mayoría absoluta, 22 votos a favor y ninguno en contra (votación nominal y pública).

179. En tales términos, el tercer debate y la respectiva aprobación del proyecto del Acto Legislativo *sub examine* cumplió con las reglas sobre (i) quorum deliberatorio y decisorio (Art. 145 de la CP, desarrollado en el fj. 83 *supra*); (ii) objeto, sistema y forma de las votaciones (arts. 133 y 157 de la CP, así como 114 y 157 de la Ley 5ª de 1992, presentadas en el fj. 79 *supra*); y (iii) mayoría absoluta (Art. 1, lit. g, del AL 1 de 2016).

180. El texto aprobado por la Comisión Primera de la Cámara fue publicado en la Gaceta 946 del 19 de octubre de 2017, con lo cual se dio cumplimiento al artículo 2 de la Ley 1431 de 2011 (fj. 80 *supra*).

181. Lapso entre el tercero y cuarto debate. Mientras que el tercer debate del proyecto de acto legislativo 05 de 2017 (Senado) y 017 de 2017 (Cámara) se llevó a cabo el 25 de septiembre de 2017, el cuarto debate tuvo lugar entre el 7 y el 9 de noviembre del mismo año, según consta en las Actas 257 a 259 de los mismos días, publicadas en las Gacetas 44, 67 y 225 de 2018. Por lo tanto, se observó el lapso de 8 días que debe mediar entre el tercero y el cuarto debate, como prescribe el artículo 160.1 de la Constitución Política, en los términos en lo que se explicó en el fj. 84 *supra*.

182. Cuarto debate (Plenaria de la Cámara de Representantes). Según lo que se puede observar en el expediente legislativo¹⁸⁹, se designaron como ponentes para el debate en la Plenaria de la Cámara a los congresistas Óscar Fernando Bravo Realpe, del Partido Conservador; Santiago Valencia González, del partido Centro Democrático; Fernando de la Peña Márquez, del partido Opción Ciudadana; Angélica Lozano Correa, del partido Alianza Verde; Germán Navas Talero, del partido Polo Democrático Alternativo; Jaime Buenahora Febres, del Partido de la U; y Silvio Carrasquilla Torres, del Partido Liberal. Los dos últimos, además, fueron designados coordinadores ponentes. Como se ve, la designación de los ponentes garantizó la participación de diferentes bancadas, con lo cual se cumplió con lo previsto por el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, según lo señalado en el fj. 73 *supra*.

183. El 18 de octubre de 2017¹⁹⁰, los representantes presentaron su informe de ponencia. Este informe fue publicado en la Gaceta 946 del 19 de octubre de

¹⁸⁸ Gaceta 1070 del 20 de noviembre de 2017, p. 63.

¹⁸⁹ Fl. 201 (p. 606 del documento digital enviado a la Corte Constitucional).

¹⁹⁰ Antecedentes legislativos, fl. 160 (p. 333 del documento digital enviado a la Corte Constitucional).

2017. La Corte constata que el informe da cuenta de las proposiciones y modificaciones que surgieron en el marco de la audiencia pública celebrada el día 12 de octubre de 2017, así como del resto de proposiciones presentadas a lo largo del trámite surtido, en particular las del tercer debate legislativo, con lo cual también se cumplió con lo dispuesto por los artículos 160.3 de la Constitución, así como 175 y 157 de la Ley 5ª de 1992, los cuales se desarrollaron en el f.º 82 de esta providencia judicial. Adicionalmente, el 24 de octubre de 2017¹⁹¹, el representante del partido Centro Democrático presentó informe de ponencia negativo y pidió el archivo de la iniciativa. Este informe se encuentra publicado en la Gaceta 972 de 2017.

184. El anuncio de votación del proyecto de Acto Legislativo para el cuarto debate se realizó los días 1, 7 y 8 de noviembre de 2017, según consta en las Actas 256 a 258 de los mismos días, publicadas en las Gacetas 75, 44 y 67 de 2018. En dichas Actas consta que se anunció el proyecto *sub examine* dentro de los asuntos que serían debatidos. En la primera de dichas actas se observa el anuncio del debate del proyecto: “[s]e anuncian los siguientes proyectos para la siguiente Sesión Plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o de actos legislativos”¹⁹². En la segunda de las referidas actas, correspondiente a la sesión plenaria del 7 de noviembre de 2017, se da cuenta del anuncio del proyecto para debate el 8 de noviembre siguiente, en estos términos: “se anuncian los siguientes proyectos para la Sesión Plenaria del día miércoles ocho de noviembre del 2017, o para la siguiente Sesión Plenaria, en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos”¹⁹³. Igualmente, en la tercera de las actas, correspondiente a la sesión del 8 de noviembre de 2017, se puede leer el anuncio del proyecto para debate al día siguiente, con esta fórmula: “[a] las nueve de la mañana, o para la siguiente sesión plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos”¹⁹⁴. Así, la Corte constata que los anuncios previos cumplieron con los requisitos previstos por el artículo 160.5 de la Constitución y la jurisprudencia constitucional, en los términos en los que se explicó en los ff.ºj. 77 y 78 *supra*.

185. El cuarto debate del proyecto del Acto Legislativo *sub examine* se realizó entre el 7 y el 9 de noviembre de 2017, según consta en las Actas 257 a 259 de los mismos días, publicadas en las Gaceta del Congreso Nos. 44, 67 y 225 de 2018. En dichos documentos, así como en la certificación expedida por el secretario general de la Cámara durante el trámite surtido ante esta Corporación; se da cuenta de lo siguiente:

- La sesión del 7 de noviembre de 2017 inició con el quorum deliberatorio requerido, esto es, de más de una cuarta parte de los miembros de la plenaria de la Cámara:
- Luego de la deliberación, la proposición negativa se sometió a votación y

¹⁹¹ Antecedentes legislativos, fl. 100 (p. 266 del documento digital enviado a la Corte Constitucional).

¹⁹² Gaceta 75 del 16 de marzo de 2018, p. 60.

¹⁹³ Gaceta 44 del 9 de febrero de 2018, p. 104.

¹⁹⁴ Gaceta 67 del 2 de marzo de 2018, p. 67.

fue negada por la mayoría absoluta. De los 166 miembros de la Plenaria, 114 representantes votaron así: 24 votos a favor y 90 en contra (votación nominal y pública);

- Concluida la deliberación, la proposición positiva del informe de ponencia se sometió a votación y fue aprobada por la mayoría absoluta con 98 votos a favor y 3 en contra (votación nominal y pública);

- Se sometieron a deliberación y resultaron negadas las proposiciones que buscaban eliminar todos los artículos transitorios del artículo 1º del proyecto de Acto Legislativo *sub examine*, así: 7 votos a favor y 94 en contra (votación nominal y pública);

- Los artículos 1º, 8º y 9º transitorios, incorporados por el artículo 1º del proyecto de Acto Legislativo *sub examine*, se sometieron a votación y fueron aprobados por la mayoría absoluta con 92 votos a favor y 3 en contra (votación nominal y pública);

- La proposición sobre el artículo 2º del Acto Legislativo se sometió a votación y fue aprobada por la mayoría absoluta con 92 votos a favor y 3 en contra (votación nominal y pública);

- El artículo 3º del Acto Legislativo, como venía en el informe de ponencia, se sometió a votación y fue aprobado por la mayoría absoluta con 92 votos a favor y 3 en contra (votación nominal y pública);

- La proposición sobre el artículo 7º transitorio, incorporado por el artículo 1º del proyecto de Acto Legislativo *sub examine*, se sometió a votación y fue aprobada por la mayoría absoluta, así: 87 votos a favor y 5 en contra (votación nominal y pública);

- Dos proposiciones sobre el artículo 2º transitorio se sometieron a deliberación y en su votación no se alcanzó la mayoría absoluta, por lo que se entendieron negadas. La primera proposición, que pretendía modificar las CITREP 8, 11 y 12, obtuvo 40 votos a favor y 46 en contra (votación nominal y pública). Por su parte, la segunda, que buscaba modificar la CITREP 17, obtuvo 11 votos a favor y 73 en contra (votación nominal y pública).

- La sesión del 8 de noviembre de 2017 inició con el quorum deliberatorio requerido, esto es, de más de una cuarta parte de los miembros de la Plenaria de la Cámara;

- Luego de que se aprobara por mayoría absoluta la moción de suficiente ilustración, dos proposiciones sobre el artículo 2º transitorio se sometieron a deliberación y en su votación no se alcanzó la mayoría absoluta, por lo que se entendieron negadas. Respecto de la primera proposición, 84 representantes votaron así: 27 votos a favor y 57 en contra (votación nominal y pública). Frente a la segunda, 89 representantes votaron así: 10 votos a

favor y 79 en contra (votación nominal y pública);

- El artículo 2º transitorio como venía en el informe de ponencia se sometió a votación y fue aprobado por la mayoría absoluta con 86 votos a favor y 4 en contra (votación nominal y pública);

- Dos proposiciones sobre el artículo 4º transitorio y sobre el artículo 2º transitorio se sometieron a deliberación y en su votación no se alcanzó la mayoría absoluta, por lo que se entendieron negadas, así: 11 votos a favor y 76 en contra (votación nominal y pública).

- El artículo 4º transitorio como venía en el informe de ponencia se sometió a votación y fue aprobado por la mayoría absoluta con 87 votos a favor y 2 en contra (votación nominal y pública);

- La proposición sobre el artículo 3º transitorio se sometió a deliberación y en su votación no se alcanzó la mayoría absoluta, por lo que se entendió negada, así: 22 votos a favor y 65 en contra (votación nominal y pública).

- La sesión del 9 de noviembre de 2017 inició con el quorum deliberatorio requerido, esto es, de más de una cuarta parte de los miembros de la Plenaria de la Cámara;

- Otra proposición sobre el artículo 3º transitorio se sometió a deliberación y votación y fue aprobada por la mayoría absoluta con 84 votos a favor y 7 en contra (votación nominal y pública);

- La proposición sobre el artículo 5º transitorio se sometió a deliberación y votación y fue aprobada por la mayoría absoluta con 88 votos a favor y ninguno en contra (votación nominal y pública);

- Luego de que el representante Harry González cuestionara si la proposición aprobada, señalada el párrafo precedente, incluía el segundo inciso del párrafo 1º, la plenaria avaló la reapertura del debate sobre el artículo 5º transitorio¹⁹⁵. En seguida, las dos proposiciones sobre el artículo 5º transitorio se sometieron a deliberación y votación y fueron aprobadas por la mayoría absoluta con 86 votos a favor y 1 en contra (votación nominal y pública);

- El artículo 6º transitorio como venía en la ponencia se sometió a votación y fue aprobado por la mayoría absoluta¹⁹⁶ con 86 votos a favor y 1 en contra (votación nominal y pública);

- El artículo 10º transitorio como venía en la ponencia se sometió a votación

¹⁹⁵ En la Sentencia C-032 de 2021, la Corte avaló la constitucionalidad de la reapertura del debate sobre una disposición que fue aprobada sin resolver una proposición. Todo, sobre la línea jurisprudencial reiterada sobre la viabilidad de reabrir el debate parlamentario. Cfr. Sentencias C-140 de 1998, C-240 de 2012 y SU-150 de 2021.

¹⁹⁶ El artículo transitorio tenía 2 proposiciones, pero los autores no estaban presentes al momento de efectuar la votación del articulado. Cfr. Gaceta 225 del 8 de mayo de 2018, p. 37.

y fue aprobado por la mayoría absoluta con 87 votos a favor y 2 en contra (votación nominal y pública), lo que supone que “*ha sido aprobado el artículo primero [del proyecto de Acto Legislativo] con todos sus artículos transitorios*”¹⁹⁷; y

- El título y la pregunta sobre la aprobación del proyecto se sometieron a votación y fueron aprobados por la mayoría absoluta con 87 votos a favor y 1 en contra (votación nominal y pública).

186. Así las cosas, el cuarto debate y la respectiva aprobación del proyecto del Acto Legislativo *sub examine* cumplió con las reglas sobre (i) quorum deliberatorio y decisorio (Art. 145 de la CP, desarrollado en el fj. 83 *supra*); (ii) objeto, sistema y forma de las votaciones (arts. 133 y 157 de la CP, así como 114 y 157 de la Ley 5ª de 1992, presentadas en el fj. 79 *supra*); y (iii) mayoría absoluta (Art. 1, lit. g, del AL 1 de 2016).

187. El texto aprobado por la Plenaria de la Cámara fue publicado en la Gaceta 1048 de 2017, con lo cual se cumplió lo previsto por el artículo 2 de la Ley 1431 de 2011 (fj. 80 *supra*).

188. Las consideraciones precedentes se resumen en el siguiente cuadro:

Procedimiento surtido en las Comisiones y Plenarias				
	Comisión SR	Plenaria SR	Comisión CR	Plenaria CR
Designación de ponentes	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Presentación de informes de ponencia	(+) Gaceta 384 de 2017 (-) Gaceta 410 de 2017	(+) Gaceta 476 de 2017 (-) Gaceta 487 de 2017	(+) Gaceta 811 de 2017 (-) Gaceta 813 de 2017	(+) Gaceta 946 de 2017 (-) Gaceta 972 de 2017
Anuncio previo	Acta 40 del 30 de mayo de 2017 Gaceta 455 de 2017	Actas 84, 85 y 86 de 2017 Gaceta 1003 de 2017 y 46 y 49 de 2018	Acta 6 del 20 de septiembre de 2017 Gaceta 1098 de 2017	Actas 256 a 258 de 2017 Gaceta 75, 44 y 67 de 2018
Debate y aprobación	Acta 41 del 6 de junio de 2017 Gaceta 516 de 2017	Actas 86 de 2017 y 02 de 2018 Gaceta 50 de 2018 y 1021 de 2017	Acta 17 del 25 de septiembre de 2017 Gaceta 1070 de 2017	Actas 257 a 259 de 2017 Gaceta 44, 67 y 225 de 2018
Publicación del texto aprobado	Gaceta 476 de 2017	Gaceta 644 de 2017	Gaceta 946 de 2017	Gaceta 1048 de 2017

189. *Fase de conciliación.* Los presidentes de la Cámara y el Senado integraron una Comisión de Conciliación para resolver algunas diferencias entre

¹⁹⁷ Gaceta 1070 del 20 de noviembre de 2017, p. 63.

los textos aprobados por ambas cámaras. Esta Comisión estuvo integrada por el senador Roy Barreras Montealegre, del partido de la U, y el representante Silvio Carrasquilla Torres, de Partido Liberal. Los congresistas, de forma oportuna, rindieron tres informes, los cuales fueron publicados en los siguientes documentos: (i) Gacetas 1049, 1086 y 1102 (Cámara) y 1050, 1078 y 1100 (Senado), todas de 2017.

190. Dichos informes (i) realizan un estudio comparativo de los textos aprobados en la Cámara y en el Senado; (ii) identifica las diferencias entre unos y otros; (iii) se propone el texto que se pretende acoger; y, finalmente, (iv) se consolida el texto definitivo que superaría las diferencias.

191. En lo que respecta a la Cámara, los anuncios para la votación de los informes de conciliación se hicieron el 14 y 28 de noviembre de 2017, como consta en las Actas 260 y 268 de los mismos días, publicadas en las Gacetas 170 y 71 de 2018. El primero de los informes fue sometido a deliberación, pero su discusión y votación se aplazó, según consta en el Acta 261 del 15 de noviembre de 2017, publicada en la Gaceta 56 de 2018. El tercer informe, por otro lado, fue aprobado en la Plenaria de la Cámara el 29 de noviembre de 2017, según consta en el Acta 269 del mismo día, publicada en la Gaceta 72 de 2018. La aprobación de este informe fue por mayoría absoluta; de 166 representantes, 123 votaron así: 90 a favor y 33 en contra (votación nominal y pública).

192. En lo que respecta al Senado, los anuncios para la votación de los informes de conciliación se hicieron el 14, 21 a 23 y 27 a 29 de noviembre de 2017, como consta en las Actas 33 a 40 de los mismos días, publicadas en las Gacetas 244 a 246, 322, 323 y 346 a 349 de 2018. El trámite de conciliación posterior fue objeto de estudio por parte de la Sala Plena de la Corte, en la Sentencia SU-150 de 2021. Allí, se resaltaron los siguientes hechos relevantes:

- El primer informe fue sometido a deliberación y fue aprobado en la Plenaria del Senado el 15 de noviembre de 2017. De los 99 congresistas¹⁹⁸, 61 votaron así: 55 a favor y 6 en contra (votación nominal y pública), según consta en el Acta 34 del mismo día, publicada en la Gaceta 322 de 2018;

- Pese a lo anterior, en la sesión del 21 de noviembre de 2017, el proyecto fue anunciado nuevamente para discusión, según consta en el Acta 35 del mismo día, publicada en la Gaceta 245 de 2018;

- En la sesión del 22 de noviembre, el senador conciliador propuso la reapertura del debate, con fundamento en que, por error, en el informe de conciliación aprobado el 15 de noviembre se suprimieron tres proposiciones. Sin embargo, debido a que no se “*alcanzó el quorum requerido*” porque solo se obtuvieron 48 votos a favor, la Mesa Directiva consideró que no hubo decisión sobre la reapertura del debate. Esto y aquello consta en el Acta 36 del 22 de noviembre, publicada en la Gaceta 323 de 2018;

¹⁹⁸ En esa ocasión el quorum se fijó teniendo como referente un número de 102 curules, esto es, sin descontar las 3 curules de los senadores que habían sido suspendidos.

- En las sesiones del 23 y el 27 de noviembre de 2017, se anunció para votación el proyecto de Acto Legislativo *sub examine*, según consta en las Actas 37 y 38 de esos días, publicadas en las Gacetas 246 y 346 de 2018.

- En la sesión del 28 de noviembre, se propuso nuevamente la reapertura del debate. Sin embargo, debido a que se obtuvieron 39 votos favorables y 16 negativos, la Mesa Directiva consideró que no hubo decisión sobre la reapertura del debate. Todo, según consta en el Acta 39 del 28 de noviembre, publicada en la Gaceta 347 de 2018;

- En la sesión del 29 de noviembre, como consta en el Acta 40 de ese día, publicada en la Gaceta 348 de 2018, se informó que la conciliación ya había sido aprobada por la Cámara y se señaló que la discusión sobre la reapertura del debate se dejaría para la siguiente sesión.

- En el Acta 41 del 30 de noviembre de 2017¹⁹⁹, en la que consta la sesión de ese día, se advierte lo siguiente: (i) en el orden del día se encuentra para discusión el tercer informe de conciliación²⁰⁰ del proyecto de acto legislativo *sub examine*; (ii) abierta la discusión, el senador conciliador se refirió a lo ocurrido en la sesión del 28 de noviembre de ese año, particularmente, para señalar que allí se había dado un primer debate sobre el tercer informe de conciliación²⁰¹; (iii) varios senadores intervinieron, por un lado, para cuestionar que el informe de conciliación sea sometido a votación nuevamente y, por el otro, para apoyar o rechazar el articulado de la norma; y (iv) luego de oír al representante de la Mesa Nacional de Víctimas, se propuso la moción de suficiente ilustración y la iniciativa fue sometida a votación, sin que conste alguna decisión explícita respecto de la reapertura del debate;

- El tercer informe fue votado en la Plenaria del Senado el 30 de noviembre de 2017, con el siguiente resultado: 57 senadores votaron así: 50 a favor y 7 en contra (votación nominal y pública), según consta en el Acta 41 del mismo día, publicada en la Gaceta 247 de 2018;

- La Mesa Directiva del Senado consideró que no se alcanzó la mayoría absoluta, para lo que tuvo en cuenta las 102 curules del Senado. En otras palabras, no excluyó las curules de los 3 senadores suspendidos de su investidura: Martín Emilio Morales Diz (Res. 031 del 24 de agosto de 2016),

¹⁹⁹ Gaceta 247 del 11 de mayo de 2018.

²⁰⁰ Publicado en la Gaceta 1100 del 27 de noviembre de 2017.

²⁰¹ Cfr. Gaceta 247 del 11 de mayo de 2018, p. 57. Allí se lee: **Palabras del honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre.** (...) *Así que señor Presidente, solo una reflexión precisa sobre el procedimiento para evacuar las dudas legítimas de algunos compañeros y es que lo que, en la pasada sesión hicimos en esta Plenaria fue reabrir el debate, el primer debate del informe de conciliación final, el primer debate y en ese primer debate del informe de conciliación final los votos que pedían archivar las curules no solo no alcanzaron la mayorías sino que fueron claramente minoritarios, fueron solamente 14 los votos de quienes pedimos crear las curules que fueron cerca de 40, tampoco fueron suficientes por lo que no hubo una decisión (...)*”.

Bernardo Miguel Elías Vidal (Res. 076 del 24 de octubre de 2017) y Musa Besaile Fayad (Res. 092 del 22 de noviembre del 2017).

193. Ante la decisión adoptada por la Mesa Directiva del Senado, el ponente conciliador interpuso acción de tutela, en nombre propio y en representación de las víctimas del conflicto armado interno, con la que pretendió la protección del derecho fundamental al debido proceso y a la reparación integral. En términos generales, alegó que el informe sí había sido aprobado. Luego de hacer varias consideraciones de diversa índole, la Sala Plena de la Corte expidió la Sentencia SU-150 de 2021, en la que resolvió lo siguiente:

“(…) Tercero.- (...) como orden de amparo, DESE por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, *«por el cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026»*.

Cuarto.- Como consecuencia de la decisión adoptada en el numeral tercero de la parte resolutive de esta sentencia, en el plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, se ORDENA que se proceda por el área respectiva tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes, a desarchivar y ensamblar el documento final aprobado del proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, *«por el cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026»*, conforme al texto conciliado por ambas Cámaras y que fue publicado en las Gacetas del Congreso 1100 y 1102 del 27 de noviembre de 2017 respectivamente, en el que se debe actualizar la prescripción por virtud de la cual estas circunscripciones aplicarán para los periodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030, según se incluye en el Anexo número 1° de esta sentencia.

Quinto.- Una vez haya sido satisfecha la orden dispuesta en el numeral 4 de la parte resolutive de esta sentencia, en el plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su ocurrencia, se ORDENA que se proceda con la suscripción del proyecto de Acto Legislativo por parte de los Presidentes y Secretarios Generales, tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes, como Acto Legislativo.

Sexto.- Vencido el plazo que se dispone en el numeral 5 de la parte resolutive de esta sentencia, en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su ocurrencia, se ORDENA que el texto suscrito sea enviado por el Secretario General del Senado al Presidente de la República, para que éste proceda a cumplir con el deber de publicidad, mediante su promulgación en el Diario Oficial. Luego de lo cual, una copia auténtica del Acto Legislativo deberá ser remitida por la Secretaría Jurídica de la Presidencia a este tribunal, para adelantar el control automático y único de constitucionalidad, que se prevé en el literal k), del artículo 1°, del Acto Legislativo 01 de 2016.”

194. Para los efectos de esta providencia, se resaltan dos argumentos de la Sentencia SU-150 de 2021: *primero*, que, para la época de los hechos, tres senadores habían sido suspendidos, por lo que se produjo una reconfiguración del Senado, con fundamento en la cual el quorum y las mayorías se debían calcular sobre un total de 99 senadores, que no sobre el total de los congresistas elegidos (102). Esto, en virtud de lo dispuesto por el artículo 134 de la

Constitución Política, que, se dijo, aplica para la conformación del quorum y, también, para el cálculo de las mayorías, en particular, en aquellos eventos en los que la Constitución Política exige la aprobación por mayoría absoluta. Para sustentar tal interpretación, se dijo, no es necesario acudir al precedente constitucional contenido en la Sentencia C-080 de 2018 y el Auto 282 de 2019²⁰², pese a que lo expuesto en estos fallos refuerza la tesis de la sentencia de unificación en comento.

195. *Segundo*, que, ante la circunstancia que se presentó, consistente en que la Plenaria del Senado aprobó un informe de conciliación el 15 de noviembre de 2017 y, luego, aprobó uno distinto el 30 de noviembre siguiente, cuyo contenido es igual al que había sido aprobado en la Plenaria de la Cámara el día anterior, la Corte concluyó que, la Plenaria del Senado había optado, válidamente, por “*considerar que (...) un pronunciamiento definitivo sobre la iniciativa solo se produciría, cuando ambas cámaras han decidido manifestarse de forma autónoma sobre el mismo texto conciliado, a partir del informe que, con igual contenido, sea radicado ante las plenarias de cada corporación, haciendo uso de las herramientas que para el efecto brinda el procedimiento legislativo y la práctica parlamentaria*”²⁰³, en específico, el fenómeno de *reapertura del*

²⁰² En efecto, en la Sentencia SU-150 de 2021 se dijo, in extenso, lo siguiente: “*Aun sin necesidad de recurrir a los recientes precedentes que sobre el particular existen en la jurisprudencia de este tribunal, son tres las razones que emanan de la propia Carta y que se fortalecen con el tránsito normativo que condujo a la expedición de la norma actualmente en vigor, las que explican el por qué la fórmula de reducción de los integrantes de una corporación, se aplica no solo para la definición del quórum sino igualmente para la determinación de las mayorías: // (i) En primer lugar, el principio de unidad constitucional excluye que el inciso 3° del artículo 134 de la Carta, se restrinja a un sentido limitado únicamente a la conformación del quórum. En efecto, los artículos 145 y 146 del Texto Superior, previamente explicados, para efectos de regular el proceso de conformación de la voluntad democrática, referente a la determinación del número mínimo de congresistas que se requiere para deliberar y tomar una decisión, apelan a un esquema de orden consecucional, en el que sobre la base de la acreditación tanto del quórum deliberatorio como decisorio, se habilita continuar con el acto de votación y, por ende, se permite verificar si una decisión obtuvo el número de votos mínimos requeridos para efectos de su lograr aprobación. Una lectura contraria generaría que existieran dos formas de entender la integración de una corporación pública, una para el quórum, y otra para la mayoría, lo cual desconoce el esquema concurrente y sincrónico de actuación ideado por el Constituyente, y que se reconoce por el legislador orgánico en el encabezado del artículo 117 de la Ley 5ª de 1992, el cual, como ya se ha visto, establece que: «Las decisiones que se adoptan a través de los diferentes modos de votación surten efectos en los términos constitucionales. La mayoría requerida, establecido el quórum decisorio, es la siguiente: (...)». // (ii) En segundo lugar, limitar la fórmula para determinar los miembros de las corporaciones públicas tan solo al quórum es contraria al principio de efecto útil, ya que permitiría que los partidos y movimientos políticos sancionados con la pérdida de curules, por actos merecedores de reproche jurídico y moral (v.gr., por incurrir en delitos de pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales), puedan seguir impactando en el funcionamiento del órgano, al prolongar el cálculo de sus votos para la consolidación de las mayorías, a pesar de que la medida implementada por la figura de la silla vacía, (i) buscara eliminar totalmente su influencia en las decisiones a tomar, y (ii) disminuir el poder de decisión de los partidos y movimientos que infringieron sus deberes de diligencia y cuidado en la integración de las listas, como consta de forma expresa en los antecedentes del acto de reforma, previamente transcritos. // (iii) En tercer lugar, el principio de interpretación sistemática conduce a advertir que la norma constitucional pretende eliminar todo tipo de injerencias en el proceso de formación de la voluntad democrática (esto es, en la fijación del quórum y de las mayorías), sin desconocer que dicha determinación repercute en el principio democrático, especialmente en lo referente al mandato de representación. Por ello, el último inciso del artículo 134 del Texto Superior, prevé una regla de reconfiguración de las cámaras, cuando las circunscripciones electorales, por efecto de la silla vacía, se reduzcan en sus miembros a la mitad o menos. Nótese que, si las curules siguiesen teniendo un valor para el cálculo de las mayorías, la norma en comento carecería de sentido, ya que no se presentaría un vacío en la representación.”.*

²⁰³ Sentencia SU-150 de 2021, fj. 443.

debate, avalado en la jurisprudencia constitucional²⁰⁴. Esta herramienta, concluyó la Sala Plena, puede provenir de una proposición aprobada formalmente o, en su defecto, puede estar implícita en la votación de un nuevo informe de conciliación, como ocurrió en este caso.

196. Adicionalmente, la Corte recordó que no existe reparo alguno en el hecho de que se hayan presentado varios informes de conciliación –tres para el proceso *sub examine*–, así como tampoco lo hay en que en dichos informes se hayan propuesto y adoptado ajustes orientados a superar las discrepancias existentes entre las cámaras. Para tales fines, reiteró lo dicho en la Sentencia C-084 del 2018.

197. En este punto, expuestos los argumentos antes referidos, la Sala Plena advierte que las ciudadanas María Fernanda Cabal Molina y Paloma Valencia Laserna no tienen razón cuando afirman que se incurrió en un vicio de procedimiento legislativo insubsanable al aprobar el informe de conciliación en la Plenaria del Senado. En criterio de las ciudadanas intervinientes, el Acto Legislativo 2 de 2021 debería ser declarado inexecutable en su totalidad, por dos razones: *primero*, por el error en el que se incurrió al aprobar un informe de conciliación y luego aprobar otro y, *segundo*, porque se aplicó indebidamente el artículo 134 de la Constitución Política. Sin embargo, por las razones consignadas en los párrafos precedentes, particularmente, por lo dicho en los ff.jj. 194 a 196 *supra*, tales argumentos quedan desvirtuados.

198. En los términos expuestos, la Corte advierte que la Comisión de Conciliación para el proyecto *sub examine*: (i) fue debidamente conformada; (ii) estuvo integrada por un número igual de senadores y representantes; (iii) rindió los informes de rigor, los cuales fueron publicados por lo menos un día antes de ser sometido a votación y aprobación de las Plenarias; (iv) dichos informes se elaboraron oportunamente y contuvieron las razones para su aprobación; (v) se limitaron a acoger mayoritariamente el texto aprobado por la Cámara, sin que incluyeran otros contenidos sustantivos; (vi) los anuncios previos fueron debidamente publicados; y (vii) el informe fue aprobado por la mayoría absoluta de ambas Plenarias, según se indicó. En tales términos, se cumplió con las exigencias previstas por los artículos 161 de la Constitución Política y 186 a 189 de la Ley 5ª de 1992, referidos en los ff.jj. 91 a 95 de esta providencia.

199. *Publicación del Acto Legislativo*. El Acto Legislativo 2 de 2021 fue debidamente publicado en el Diario Oficial No. 51777 de 25 de agosto de 2021.

200. *Principios de consecutividad e identidad flexible*. La Corte evidencia que, en el trámite parlamentario del Acto Legislativo 2 de 2021, el Congreso de la República satisfizo los principios de consecutividad e identidad flexible, desarrollados en los ff.jj. 96 y 97 de este fallo.

²⁰⁴ Cfr. Sentencias C-140 de 1998, C-277 de 2007, C-240 de 2012 y C-590 de 2019, entre otras.

201. En relación con el principio de *consecutividad*, esta Corte advierte que el proyecto de acto legislativo 05 de 2017 (Senado) y 017 de 2017 (Cámara) se tramitó de manera sucesiva en los cuatro debates previstos por el literal “g” del artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2016. Durante todos los debates legislativos, el Congreso conservó los ejes temáticos comunes de dicha iniciativa, sin alteraciones. En efecto, los ejes temáticos de la reforma constitucional del proyecto presentado por el Gobierno Nacional se mantuvieron a lo largo del trámite parlamentario y se insertaron en el texto finalmente aprobado del Acto Legislativo 2 de 2021. El eje temático general fue la creación de las CITREP.

202. Por otra parte, los ejes temáticos concretos son los siguientes: (i) se dispuso la distribución territorial y conformación de las CITREP; (ii) se establecieron los criterios generales para la inscripción de candidatos, esto es, que no pueden ser inscritos por partidos y movimientos políticos tradicionales y que deben hacerlo por medio de organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas u organizaciones sociales, incluyendo las de las mujeres, grupos significativos de ciudadanos y, eventualmente, consejos comunitarios y resguardos y autoridades indígenas; (iii) se previeron los requisitos para ser candidatos y unas prohibiciones para quienes hayan sido candidatos a cargos públicos, con el aval de partidos y movimientos políticos tradicionales; (iv) se regularon los principales aspectos de la forma de elección de los candidatos; (v) se reconocieron las formas de financiación de las campañas, así como el acceso a los medios de comunicación; (vi) se resaltó la necesidad de crear una autoridad para verificar el censo electoral en las circunscripciones especiales y la observancia de las reglas especiales del Acto Legislativo *sub examine*; y (vii) se facultó al Gobierno Nacional para reglamentar lo relativo a los mecanismos de observación y transparencia electoral ciudadana, la campaña especial de cedulación y registro electoral y las campañas de pedagogía y sensibilización en torno a la participación electoral.

203. Para la Corte, las Actas y Gacetas referidas a lo largo de esta providencia dan cuenta de que dichos ejes temáticos estuvieron presentes, no solo en el texto presentado por el Gobierno Nacional, sino también en los textos aprobados en cada debate, en las comisiones primeras y en las Plenarias del Congreso de la República, así como en el texto del Acto Legislativo 2 de 2021 que finalmente fue promulgado. En tales términos, la Corte constata que, en dicho trámite legislativo, se observó y respetó el *principio de consecutividad*.

204. En relación con el *principio de identidad flexible*, esta Corporación advierte que las modificaciones introducidas al texto durante el debate parlamentario tienen relación de conexidad *clara y específica* con el objeto del proyecto previamente referido y, además, se refirieron a temas conocidos y debatidos por las comisiones primeras y las Plenarias del Congreso de la República. En efecto, la Corte verificó que todas las modificaciones insertadas al texto originalmente presentado por el Gobierno Nacional guardaran una relación de conexidad *clara y específica* con los ejes temáticos y la regulación del mismo.

205. Frente al **artículo 4°** del Acto Legislativo 02 de 2021 –sobre la vigencia de la reforma constitucional–, la Sala Plena advierte que fue aprobado sin modificaciones a lo largo del debate parlamentario. En efecto, luego de su incorporación en la ponencia para primer debate –Gaceta 384 de 2017–, el mismo se mantuvo inalterado, pese a que pasó del tercer al cuarto lugar. Esto último, debido a la inclusión de un nuevo artículo en el primer debate en la Comisión Primera de la Cámara.

206. La misma conclusión aplica respecto al **artículo 2°** del Acto Legislativo *sub examine* –habilitación al presidente de la República para reglamentar–, pues estaba en la propuesta que presentó el Gobierno Nacional y fue aprobado sin modificaciones sustanciales a lo largo del debate parlamentario. Es cierto que, durante los dos primeros debates, el Senado modificó la habilitación para asignársela al legislador estatutario –Gacetas 384 y 476 de 2017–. Con todo, también lo es que, durante el debate en la Cámara –tercer y cuarto debate–, se retomó la versión propuesta por el Gobierno Nacional, como lo muestran las Gacetas 946 y 1048 de 2017, y así fue aprobada por la Comisión de Conciliación que fue designada.

207. Igualmente, frente al artículo 2° del Acto Legislativo *sub examine*, es necesario aclarar que su párrafo fue incluido por la Plenaria de la Cámara en el cuarto debate, según se observa en la Gaceta 1048 de 2017. Sin embargo, para la Corte, los antecedentes legislativos dan cuenta de que dicho párrafo se encuentra relacionado intrínsecamente con los contenidos normativos de la reforma constitucional, pues tiene por objeto, justamente, regular uno de los ejes temáticos de la iniciativa sometida al Congreso de la República, esto es, la financiación de las campañas políticas.

208. El **artículo 3°** del Acto Legislativo 2 de 2021 –remisión normativa– fue incorporado a lo largo del debate parlamentario, en específico, en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara –Gacetas 811 y 946 de 2017–. Con todo, como dicho artículo se circunscribe a los ejes temáticos de la reforma constitucional, la Corte considera que la remisión tiene conexidad *clara y específica* con el objeto del proyecto de acto legislativo.

209. Finalmente, en cuanto al **artículo 1°** del Acto Legislativo *sub examine*, la Sala constató lo siguiente:

- El **artículo 1° transitorio** fue aprobado a lo largo del debate parlamentario. En efecto, desde su incorporación en la iniciativa que presentó el Gobierno Nacional, se mantuvo inalterado. Es del caso aclarar que la expresión “[l]as listas deberán elaborarse teniendo en cuenta el principio de equidad e igualdad de género”, contenida en el último aparte de la norma, fue introducido en la ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado. Esta situación, sin embargo, es reflejo del *principio de identidad flexible*, pues dicha modificación tiene relación de conexidad *clara y específica* con las temáticas relacionadas en la exposición de motivos del proyecto del

Gobierno Nacional, esto es, “*garantizar la participación electoral de los habitantes que históricamente han sido afectados por el conflicto armado*”²⁰⁵.

- El **artículo 2° transitorio** fue aprobado a lo largo del debate parlamentario. En efecto, desde su incorporación en la iniciativa que presentó el Gobierno Nacional se mantuvo inalterado, en particular, en lo que respecta a la distribución territorial y conformación de las CITREP. Esto, sin perjuicio de que fuera objeto de proposiciones modificatorias, como ocurrió en el debate ante la Comisión Primera de la Cámara –ver fj. 187 y Gaceta 1070 de 2017, pp. 51 y 52 –.

Es cierto que el párrafo de la norma fue objeto de dos ajustes sustanciales durante el trámite legislativo: *primero*, durante los cuatro debates se discutió el alcance de la exclusión de las cabeceras municipales de los municipios que conforman las CITREP y, *segundo*, si era necesario o no crear nuevos puestos de votación para garantizar la participación de los habitantes de zonas rurales, apartadas y centros poblados dispersos. Finalmente, en el trámite de conciliación se optó por el texto aprobado por la Cámara, que no limitó la exclusión a los municipios con más de cincuenta mil habitantes y dispuso la posibilidad de crear nuevos puestos de votación. Sin embargo, también es cierto que tal circunstancia materializa el *principio de identidad flexible*, debido a la relación de conexidad *clara y específica* con las temáticas del proyecto de Acto Legislativo, esto es, garantizar la representación real de las víctimas del conflicto armado, así como impedir que las CITREP sean obtenidas por los partidos y movimientos políticos tradicionales.

- En lo que respecta a los incisos 2° y 3°, los literales “a”, “b” y “c” y el párrafo 1°, el **artículo transitorio 3°** fue aprobado a lo largo del debate parlamentario. En efecto, desde su incorporación en la iniciativa que presentó el Gobierno Nacional, tales contenidos normativos se mantuvieron inalterados. Adicionalmente, el inciso 1° de la norma, desde que fue incluido en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado –Gaceta 384 de 2017–, se mantuvo inalterado y así fue aprobado finalmente.

Los párrafos 2° y 4° fueron incorporados a lo largo del debate parlamentario, en particular, en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara –Gacetas 811 y 946 de 2017–. Con todo, la Corte considera que dichos párrafos tienen conexidad *clara y específica* con el objeto del proyecto de acto legislativo, pues se circunscriben a los ejes temáticos de la reforma constitucional, en el entendido de que le dan alcance a la facultad concedida a las organizaciones sociales y a grupos significativos de ciudadanos para inscribir candidatos a las CITREP.

El párrafo 3° fue aprobado sin modificaciones, pese a que fue objeto de debates durante su tránsito en la Cámara, en donde, incluso, fue excluido del

²⁰⁵ Cfr. Gaceta 308 del 5 de mayo de 2017, p. 4.

articulado. Sin embargo, en la fase de conciliación se optó por acoger el texto aprobado por la Plenaria del Senado –Gaceta 644 de 2017–. Es del caso precisar que, desde el primer debate de la iniciativa, el legislador optó por la expresión “*cuyo domicilio corresponda a*”, en vez de la expresión “*deberán ser habitantes regulares de*” –iniciativa del Gobierno Nacional, Gaceta 308 de 2017–, como da cuenta la Proposición No. 110 que se aprobó en la sesión del 6 de junio de 2017, surtida ante la Comisión Primera del Senado –Gaceta 516 de 2017–. Tal decisión, a juicio de la Corte, se enmarca en el *principio de identidad flexible*, dada la relación de conexidad *clara y específica* que tiene la expresión acogida con el alcance territorial del proyecto de Acto Legislativo.

- El **artículo transitorio 4º** tuvo muy pocas modificaciones a lo largo del debate parlamentario. Las modificaciones estuvieron relacionadas con el inciso 2º, ya que en la versión que presentó el Gobierno Nacional se habilitaba a la “*organización electoral*” para adoptar las medidas necesarias para vigilar el censo electoral, la inscripción de candidatos y la financiación de las campañas, lo cual se mantuvo inalterado hasta el debate ante la Comisión Primera de la Cámara –tercero–. Con todo, en la versión final, la habilitación quedó circunscrita a la Registraduría Nacional de Estado Civil, en lo que respecta al censo electoral y la inscripción de candidatos, y al Consejo Nacional Electoral, respecto de la financiación de las campañas. Esta modificación, sin embargo, se enmarca en el *principio de identidad flexible*, *primero*, porque no desconoce la esencia de la propuesta que presentó el Gobierno Nacional y que se mantuvo hasta el tercer debate legislativo y, *segundo*, porque tiene conexidad *clara y específica* con el Acto Legislativo.

El párrafo 2º fue incorporado a lo largo del debate parlamentario, particularmente, en la ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado –Gaceta 644 de 2017–. Sin embargo, esta Corporación considera que dicho párrafo tiene conexidad *clara y específica* con los ejes temáticos del proyecto de reforma constitucional, esto es, la forma de elección de los candidatos a las CITREP, ante eventos relacionados con el orden de público en zonas que, precisamente, han sido afectadas históricamente por el conflicto armado interno y otras formas de violencia.

Los párrafos 3º y 4º fueron introducidos por la Plenaria de la Cámara. Sin embargo, para la Corporación es evidente que, desde los primeros debates en la Comisión Primera del Senado se abordó la álgida discusión sobre la necesidad de contar con los recursos suficientes para hacer realidad las CITREP. Es más, en la exposición de motivos el Gobierno Nacional hizo expresa la necesidad de conceder facultades reglamentarias para los efectos de la reforma constitucional.

- El inciso 1º y los numerales 1º y 2º del **artículo transitorio 5º** fueron incorporados durante el debate ante la Comisión Primera de la Cámara –tercero–. Sin embargo, la Corte resalta que, desde la presentación de la iniciativa por parte del Gobierno Nacional, tales normas venían siendo objeto

de debate y discusión. En efecto, en el proyecto gubernamental y en la ponencia para primer debate, así como en la ponencia aprobada por la Plenaria del Senado, se hizo referencia a la necesidad de acreditar la habitación o el domicilio en la circunscripción respectiva o, en su defecto, su condición de desplazado de tal lugar, como se puede comprobar en las Gacetas 308, 476 y 644 de 2017. Esta situación, para la Sala, es muestra de que los contenidos incorporados trataban sobre temas conocidos y debatidos por las comisiones primeras y las Plenarias del Congreso de la República.

El párrafo 1º de la norma, desde que fue incluido por la Plenaria del Senado –Gaceta 644 de 2017–, tuvo muy pocas modificaciones. En efecto, durante los debates segundo a cuarto se discutió sobre la manera como se debía demostrar la calidad de víctima. Mientras que el Senado de la República consideró viable aportar certificado de la Uariv o cualquier otro medio probatorio certificado por el Ministerio Público, la Cámara solo consideró viable el certificado de la Uariv. Finalmente, en el cuarto debate se incluyó el primer inciso del párrafo en comento, que contiene una definición de víctima. Así, la Corte resalta que las inclusiones señaladas guardan relación con los ejes temáticos de la reforma constitucional, esto es, los requisitos para ser candidato a las CITREP y su forma de elección, así como la representatividad de las víctimas del conflicto armado interno.

Los párrafos 2º y 3º fueron incorporados durante el debate ante la Plenaria del Senado –segundo–. Su contenido fue objeto de discusión durante el trámite legislativo. En efecto, mientras la Plenaria del Senado restringió la inhabilidad al año anterior a la fecha de elección y excluyó a las personas que se hubieren desempeñado como servidores públicos en cargos de libre nombramiento y remoción, la Cámara no limitó en el tiempo la inhabilidad e incluyó a dichos servidores. Además, la Corte resalta que si bien es cierto que en la iniciativa que presentó el Gobierno Nacional, así como en el texto aprobado en primer debate por la Comisión Primera del Senado, no se incluyeron tales párrafos, lo cierto es que la discusión que estos reflejan sí se dio, en el entendido de que el párrafo 1º del artículo 3º transitorio de esos textos contenía la prohibición dirigida a los partidos y movimientos políticos tradicionales, así como al partido que surgió del tránsito político de las Farc EP (hoy, partido Comunes), para la inscripción de candidatos para las CITREP.

El párrafo 4º de la norma, desde que fue incluido por la Plenaria del Senado –Gaceta 644 de 2017–, tuvo muy pocas modificaciones. En efecto, durante los debates segundo a cuarto se discutió sobre la habilitación al Gobierno Nacional para reglamentar las sanciones por el incumplimiento de las reglas y requisitos establecidos en el Acto Legislativo *sub examine*. Mientras que el Senado de la República no consideró necesario limitar la habilitación a los términos señalados en el artículo 134 de la Constitución Política, la Cámara sí incorporó dicha disposición constitucional como parámetro. Para la Corte, la inclusión del párrafo y la modificación señaladas están directamente relacionados con los ejes temáticos de la reforma constitucional,

particularmente, con los referentes a los requisitos para ser candidato a las CITREP.

- El **artículo 6° transitorio** fue aprobado a lo largo del debate parlamentario. En efecto, desde su incorporación en el debate ante la Plenaria del Senado, su objeto principal se mantuvo inalterado, en específico, en lo que respecta a la forma de elección de los candidatos. Es cierto que el párrafo de la norma fue objeto de dos ajustes sustanciales durante el trámite legislativo: en el debate ante la Comisión Primera de la Cámara, de un lado, se agregó el inciso 1° de la disposición y, del otro, se agregó el inciso 4°, que contiene la prohibición para que los candidatos realicen alianzas, coaliciones o acuerdos con otros candidatos o listas de candidatos. Sin embargo, también es cierto que tales ajustes encuentran soporte en el *principio de identidad flexible*, al menos por dos razones: *primero*, por la conexidad que tienen con los ejes fundamentales del Acto Legislativo *sub examine* y, *segundo*, por la relación con temáticas que ya habían sido objeto de discusión al aprobar otros artículos del proyecto de reforma constitucional, relacionados con la necesidad de probar la calidad de víctima para poder ser candidato y, además, con la prohibición para inscribir listas simultáneamente en diferentes circunscripciones.

- El **artículo 7° transitorio**, desde que fue incluido por la Plenaria del Senado –Gaceta 644 de 2017–, no tuvo ninguna modificación. Además, la temática que trata tiene conexidad *clara y específica* con el eje temático principal del proyecto de reforma constitucional, ya que busca hacer efectiva la creación de las CITREP.

- Los **artículos 8°, 9° y 10° transitorios** fueron aprobados sin modificaciones a lo largo del debate parlamentario. En efecto, luego de su incorporación en la ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado –Gaceta 476 de 2017–, los mismos se mantuvieron inalterados. Además, al consultar la exposición de motivos del proyecto que presentó el Gobierno Nacional –Gaceta 308 de 2017–, la Corte pudo establecer que la financiación de las campañas y su acceso a los medios de comunicación fueron ejes temáticos trascendentales de la iniciativa²⁰⁶, al punto que el Gobierno Nacional se refirió expresamente a ellos en el proyecto del artículo transitorio 1°.

210. En conclusión, la Corte advierte que en el trámite del proyecto del Acto Legislativo se observaron los principios de consecutividad e identidad flexible, por cuanto: (i) surtió los cuatro debates previstos por el literal “f” del artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2016, de forma sucesiva; (ii) siempre conservó su materia o eje temático a lo largo del debate parlamentario sin alteraciones; y (iii) las modificaciones introducidas tenían una relación de conexidad *clara y específica* con el objeto del proyecto previamente debatido y solo introdujeron ajustes en la regulación sin alterar los ejes temáticos del proyecto.

²⁰⁶ Ib.

211. *Consulta previa.* Según lo que informó el Gobierno Nacional en la exposición de motivos del proyecto de reforma constitucional, “[d]e acuerdo a la ruta metodológica construida con las Comunidades Indígenas, a través de las organizaciones que los representan en la Mesa Permanente de Concertación (MPC), y el Pueblo Rom, a través de la Comisión Nacional de Diálogo, se realizó el estudio, sustentación y concertación del presente acto legislativo, el cual incorpora las observaciones y acuerdos que se presentaron en cada uno de los espacios”. Esto, según lo que se lee en la Gaceta 308 de 2017.

212. Los elementos de juicio obrantes en el expediente no son suficientes para establecer si el referido proceso de “*estudio, sustentación y concertación*” cumple las exigencias desarrolladas en los ff.jj. 92 a 95 *supra*, esto es, si puede ser catalogado como una consulta previa propiamente dicha. No obstante, aún suponiendo que no se cumplieron tales exigencias, la Sala considera que dicha omisión, de todos modos, no sería suficiente para generar la inexecutable del Acto Legislativo objeto de estudio, debido a la finalidad perseguida con la reforma de la Carta Política.

213. La Corte Constitucional comparte el concepto del Ministerio Público, que señaló que una omisión de tal naturaleza no afecta la validez constitucional de la reforma, debido a que “*se trata de una medida que, además de ser transitoria y constituir un desarrollo del Acuerdo Final, promueve la participación real y efectiva en la vida política de los grupos étnicos presentes en las zonas donde operan las curules, por medio de la elección de representantes ante el Congreso de la República*”²⁰⁷. En efecto, de acuerdo con el precedente constitucional²⁰⁸, una medida que acentúa la fuerza de participación y representación de una comunidad étnica no puede ser declarada inexecutable aduciendo la omisión de la consulta previa. Esto, porque es necesario armonizar los intereses en juego y valorar las circunstancias particulares del caso. En esta ocasión, la Sala resalta que el Acto Legislativo 2 de 2021 busca garantizar la representación política de las víctimas del conflicto armado, incluyendo la de aquellas que habitan en municipios que coinciden con territorios étnicos y, adicionalmente, toma en consideración que se llevó a cabo un “*estudio, sustentación y concertación*”, esto es, que no hubo una ausencia total de participación de las comunidades involucradas en la reforma constitucional.

214. En la Sentencia C-290 de 2017, la Corte Constitucional declaró la inexecutable del artículo 6° del Acto Legislativo 2 de 2015. En esa oportunidad, los demandantes alegaron que no se llevó a cabo la consulta previa a la comunidad raizal del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, pese a que la reforma acusada le reconoció a dicha comunidad el derecho a elegir un representante a la Cámara. Al respecto, en línea con lo expuesto en el párrafo precedente, la Sala consideró que “*acoger la inexecutable como remedio por la inexecutable de la consulta previa, implicaría eliminar una disposición que, sin duda alguna, aparece una mayor*

²⁰⁷ Escrito de la Procuraduría General de la Nación, p. 10.

²⁰⁸ Sentencia C-290 de 2017.

participación de la comunidad raizal en las decisiones que pueden afectarla”. Agregó, por una parte, que “[e]l Convenio 169 de la OIT que tiene por finalidad amparar a las comunidades étnicas constituiría, paradójicamente, el fundamento de la expulsión de una medida de participación efectiva” y, por la otra, que “[u]na conclusión semejante se opondría al principio pro homine conforme al cual debe preferirse aquella interpretación que favorezca la más amplia protección posible de los derechos”. Tales consideraciones, dadas las similitudes fácticas entre los casos, resultan aplicables en este punto. Esto, si se tiene en cuenta que en este caso se presentan los cuatro eventos o “factores” referidos en la Sentencia C-259 de 2019, respecto del fallo C-290 de 2017: (i) las CITREP constituyen una reivindicación histórica para las víctimas del conflicto armado interno; (ii) las mismas contribuyen a hacer efectivos los derechos de participación política y reparación integral, reconocidos en la Carta Política y en diversos tratados internacionales; (iii) la creación de las CITREP se materializa en una norma general; (iv) durante el trámite legislativo y en el proceso de revisión no se presentaron reparos de las comunidades que pudieron verse afectadas.

215. Colofón de las consideraciones precedentes, el Acto Legislativo 2 de 2021 cumple con todos los *requisitos formales ordinarios* previstos por la Constitución Política y el reglamento del Congreso de la República para el trámite y la aprobación de este tipo de actos normativos. El análisis de la Sala se sintetiza en el siguiente cuadro:

El Acto Legislativo 4 de 2017 sí cumple con los <i>Requisitos formales</i> previstos por la Constitución y el reglamento del Congreso		
1	Publicación del proyecto de acto legislativo en la Gaceta del Congreso al comenzar el trámite (Arts. 157 de la CP y 144 de la Ley 5ª de 1992)	Cumple
2	Asignación a la Comisión Constitucional Permanente respectiva (Art. 2 de la Ley 3 de 1992)	Cumple
3	Designación de ponentes (Art. 150 de la Ley 5ª de 1992)	Cumple
4	Acumulación de proyectos (Arts. 151, 152 y 154 de la Ley 5ª de 1992)	No aplica
5	Elaboración y publicación de los informes de ponencia (Arts. 160 de la CP y 157, 175 y 176 de la Ley 5ª de 1992)	Cumple
6	Anuncio previo (Art. 160.5 de la CP)	Cumple
7	Objeto, sistema y forma de votaciones (Arts. 133 y 157 de la CP, así como 114 y 157 de la Ley 5ª de 1992)	Cumple
8	Publicación de actas, ponencias y textos definitivos (Art. 2 de la Ley 1437 de 2011)	Cumple
9	Práctica de audiencia pública (Arts. 160.3 de la CP y 230 a 232 de la Ley 5ª de 1992)	Cumple
10	Quorum deliberatorio y decisorio (Art. 154 de la CP)	Cumple
11	Lapso entre los debates de Comisiones y Plenarias (Art. 160.1 de la CP)	Cumple
12	Fase de conciliación (Arts. 161 de la CP y 186 a 189 de la Ley 5ª de 1992)	Cumple
13	Principios de consecutividad e identidad flexible	Cumple
14	Consulta previa	No aplica

216. Agotado el estudio sobre el procedimiento de expedición del Acto Legislativo 2 de 2021, según lo anunciado al señalar la metodología de análisis (*supra* fj. 45), la Sala Plena procederá, en consecuencia, con el estudio de competencia.

6. Examen sobre la competencia del Congreso para la expedición del Acto Legislativo 2 de 2021.

217. En este punto la Corte (a) reiterará la jurisprudencia relativa a los límites del poder de reforma constitucional y el juicio tradicional y especial de sustitución de la Constitución; y (b) determinará si, con la expedición del Acto Legislativo 2 de 2021, el Congreso incurrió en vicio de competencia.

218. Resulta del caso precisar que la Corte no accederá a la petición de las Organizaciones Sociales Intervinientes, quienes solicitaron la integración normativa del Decreto 1207 de 2021, por el cual el presidente de la República ejerció la habilitación conferida en el artículo 2º del Acto Legislativo *sub examine*. Esto, porque no está acreditado ninguno de los supuestos exigidos en la jurisprudencia constitucional²⁰⁹ para tales fines, por lo siguiente: (i) el acto legislativo objeto de control no contiene alguna disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo; (ii) el contenido específico de las normas *sub examine* no se encuentra reproducido en otras disposiciones legales; y (iii) ninguna de las disposiciones sometidas al escrutinio judicial se encuentran intrínsecamente relacionadas con otra norma que pueda ser inconstitucional, como consecuencia de la declaratoria de inexecutable de las primeras. Además, actualmente, cursan ante esta Corporación dos demandas de inconstitucionalidad interpuestas en contra del referido acto administrativo²¹⁰.

a. Límites al poder de reforma constitucional. Juicio de sustitución de la Constitución (reiteración de jurisprudencia)

219. *Juicio tradicional de sustitución de la Constitución.* El artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 4º *ibidem*, le confía a la Corte Constitucional la guarda de su “*integridad y supremacía*”. Para efectos de que esta competencia sea compatible con los principios de *separación de poderes*²¹¹ y de *legalidad*²¹², nodales del Estado de Derecho, la Carta Política dispone que esta se ejerce, “*en los estrictos y precisos términos de este artículo*”. Para tales fines, el numeral 1º del artículo en comento le confiere a esta Corporación Judicial la siguiente competencia: “*Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, solo por vicios de procedimiento en su formación*”.

²⁰⁹ Cfr. Sentencias C-393 de 2012, C-219 y C-516 de 2015, C-223 y C-342 de 2017, C-118, C-120 y C-142 de 2018, C-200, C-296, C-429 y C-489 de 2019, C-068 de 2020, C-040, C-047, C-050, C-093 y C-135 de 2021.

²¹⁰ D-14683 y D-14684 (acumulados).

²¹¹ Cfr., en su conjunto, los artículos 1, 3 y 113 de la Constitución.

²¹² Cfr., en su conjunto, los artículos 1, 4, 6, 122 y 123 de la Constitución.

220. Al interpretar el numeral 1º del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte precisó que el estudio de los *vicios de procedimiento* del acto reformatorio de la Carta Política abarca el vicio relativo a la *competencia* del Congreso de la República y, al interior de este, la *competencia en razón de la materia*²¹³. Así, para determinar si el órgano que realiza la reforma es competente, este tribunal se debe pronunciar acerca del contenido del acto reformatorio. Para su valoración, a partir de la Sentencia C-551 de 2003 y hasta la Sentencia C-294 de 2021, se ha venido aplicando y desarrollado una metodología especial denominada *juicio de sustitución*, que tiene por objeto determinar si el constituyente derivado se restringió a *reformar* la Constitución Política o si, por el contrario, se excedió en el sentido de *derogarla* o *sustituirla*, caso en el cual su ejercicio es inconstitucional²¹⁴.

221. El test de sustitución es la metodología que la Corte Constitucional ha empleado para determinar si el Congreso de la República excedió su competencia de reforma de la Constitución Política al suprimir o sustituir alguno de sus ejes esenciales. Este tipo de análisis judicial es diferente al que realiza la Corte de forma ordinaria. Esto, porque la norma objeto de control es un acto reformatorio de la Constitución, mas no una ley o un decreto con fuerza de ley. Así, el estudio que adelanta el juez constitucional no corresponde a un juicio ordinario de adecuación normativa entre la norma demandada y las disposiciones constitucionales, sino a una evaluación del ejercicio del poder de reforma. Por esa razón, el parámetro de control constitucional no son las disposiciones normativas de la Constitución Política, sino “*aquellos elementos normativos cuya supresión implica un desbordamiento de las competencias reformatorias, que son los principios esenciales del ordenamiento superior*”²¹⁵. Así, el control constitucional de un acto reformatorio de la Constitución no consiste en determinar si dos normas con distinto rango jerárquico se oponen o no, sino en determinar si el órgano de producción normativa respectivo se excedió en sus competencias de reforma al sustituir un eje esencial de la Constitución.

222. El análisis se aplica mediante un silogismo según el cual, una vez se constata que cierta reforma constitucional sustituye uno de los *elementos esenciales* de la Constitución, dicha *reforma* debe ser declarada inconstitucional²¹⁶. El silogismo se integra por las siguientes premisas y conclusión: la *premisa mayor* la constituyen los ejes definitorios que le dan

²¹³ Lo que supone, a su vez, según la jurisprudencia constitucional, la distinción entre las competencias del *Constituyente primario* y del *Constituyente secundario*, las de este último contempladas en el artículo 374 constitucional y otorgadas al Congreso, a una asamblea constituyente o al pueblo mediante referendo. La competencia del primero, según aquella, “*no está entonces sujeto a límites jurídicos, y comporta, por encima de todo, un ejercicio pleno del poder político de los asociados*”, mientras que la del segundo es derivada y limitada en razón de la materia (Sentencia C-551 de 2003).

²¹⁴ Tal como se indicó en la Sentencia C-551 de 2003, la disposición constitucional en cita (artículo 241.1 de la Constitución), “*no sólo le atribuye [a la Corte Constitucional] el conocimiento de la regularidad del trámite como tal, sino que también le confiere competencia para que examine si el Constituyente derivado, al ejercer el poder de reforma, incurrió o no en un vicio de competencia*”.

²¹⁵ Sentencias C-970 de 2004 y C-332 de 2017.

²¹⁶ Cfr., Corte Constitucional. Sentencias C-699 de 2016, C-332 de 2017 y C-630 de 2017.

identidad a la Carta y que se construyen a partir de una lectura transversal y sistemática de las normas de la Constitución Política y del bloque de constitucionalidad. Por tanto, su identificación es una labor tónica del juez constitucional, relativa a cada acto legislativo de *reforma constitucional*²¹⁷. La *premisa menor*, por otro lado, se integra por la delimitación del alcance del acto reformativo, que se acusa de sustituir la Carta Política, con miras a determinar su alcance, en relación con el *elemento definitorio* que, como se dijo, constituye la premisa mayor. La *conclusión* del razonamiento, finalmente, tiene por objeto determinar si el constituyente derivado excedió su competencia para reformar la Constitución Política y, en consecuencia, demostrar “*que el cambio operado no es una reforma, sino una sustitución que pervierte la identidad de la Constitución tornándola irreconocible*”²¹⁸.

223. Se trata, entonces, de un juicio que tiene como objeto “*verificar si el órgano de producción normativa se excedió en sus competencias al suprimir o sustituir un eje esencial o elemento estructural o identitario de la Carta Política*”. Así se reconoció en la Sentencia C-332 de 2017, con fundamento en los precedentes contenidos en las providencias C-1040 de 2005, C-293 de 2007 y C-094 de 2017. No es, pues, una metodología analítica que habilite a esta Corporación para estudiar la conveniencia de las reformas constitucionales y, mucho menos, para desplegar un examen de contradicción material de un acto reformativo de la Carta Política, dada la contradicción lógica que esto supone, al menos, en términos metodológicos.

224. *Juicio de sustitución especial*²¹⁹. El juicio de sustitución es aplicable a todo tipo de reformas constitucionales, incluso, aquellas que buscan la implementación del Acuerdo de Paz. Esto, en el contexto de la competencia que

²¹⁷ A lo largo de su jurisprudencia, la Corte ha especificado múltiples elementos esenciales de la Constitución que no pueden ser reemplazados mediante una reforma constitucional: el principio de separación de poderes (sentencias C-970 de 2004, C-971 de 2004, C-1040 de 2005, C-141 de 2010 y C-1056 de 2012), el bicameralismo (Sentencia C-757 de 2008), el principio de igualdad, el principio democrático, el carácter abstracto y general de la ley –como elemento del Estado de Derecho (sentencias C-588 de 2009, C-141 de 2010, C-249 de 2012 y C-1056 de 2012)–, la prevalencia del bien común (sentencia C-1056 de 2012), los principios de soberanía popular y democracia deliberativa (Sentencia C-303 de 2010), el principio de Estado Social (Sentencia C-288 de 2012), el principio de descentralización de los departamentos y municipios (Sentencia C-10 de 2013), “*las competencias de deliberación y de eficacia del voto de los congresistas, las cuales conforman el núcleo esencial de la función legislativa*” (Sentencia C-332 de 2017) y, “*los contenidos constitucionales que definen la paz, el principio democrático, la separación de poderes y la supremacía de la Constitución*” (Sentencia C-630 de 2017).

²¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-332 de 2017. O, como señaló en la Sentencia C-373 de 2016, en la que la Corte Constitucional aplicó esta metodología para valorar la constitucionalidad del Acto Legislativo 2 de 2015, “*Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones*”, si el Constituyente derivado excede su competencia al insertar en la Constitución, “*elementos que cambian su sentido, haciéndola radicalmente distinta a la adoptada por la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, lo que puede acontecer de manera total o parcial y también de modo permanente o transitorio*”. De allí que en esta decisión se otorgue el siguiente alcance a la noción de *reforma constitucional*: “*En su prístino sentido, la reforma es, entonces, variación o cambio textual y, además, ha de ser susceptible de adscripción en los ejes definitorios que le confieren a la Carta una identidad que no puede ser desvirtuada o desbordada, pues de serlo, so pretexto de una reforma, se incurriría en una sustitución de la Constitución*”.

²¹⁹ En el contexto del Procedimiento Legislativo Especial par la Paz, la denominación fue adoptada por la Corte, en la Sentencia C-027 de 2018 (RPZ-006). Allí se ejerció el control automático de constitucionalidad del Acto Legislativo 3 de 2017, “*por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”.

a la Corte le otorga el literal “k” del artículo 1° del artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2016, que dispone que los “*proyectos [...] de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia*”, cuyo ejercicio solo es válido respecto de “*vicios de procedimiento en su formación*”. Con todo, se trata de un *juicio de sustitución* que se caracteriza por la “*adaptación transicional*”, esto es, por el tránsito del conflicto armado interno hacia la construcción de una sociedad en paz, a la vez que se asegura el cumplimiento de los contenidos normativos de la Constitución.

225. La Corte planteó los elementos generales de un *juicio de sustitución especial*, al ejercer el control de constitucionalidad del Acto Legislativo 1 de 2017²²⁰. En efecto, mediante la Sentencia C-674 de 2017, este Tribunal estableció los estándares y metodología de aquel, con el siguiente enfoque:

“(…) el juicio de sustitución que se efectúa a continuación tiene algunas particularidades, derivadas, primero, de las facultades normativas especiales con fundamento en las cuales fue expedida la reforma constitucional; segundo, de que esta última se inscribe en un escenario de transición hacia la paz, y tercero, de que este instrumento consagra un sistema integral y cohesionado de verdad, justicia, reparación y no repetición.”

226. Este enfoque tiene tres efectos específicos en el escrutinio judicial, en lo que respecta a la metodología de análisis. *Primero*, la premisa menor del test está integrada por todas las disposiciones normativas de la reforma constitucional. Esto es así, porque, a diferencia de “*lo que ocurre en los juicios ordinarios de sustitución (...) la revisión debería recaer sobre todas las medidas legislativas contenidas en la reforma constitucional, y no sólo sobre aquellas que hayan sido individualizadas e identificadas previamente en una demanda de inconstitucionalidad*”²²¹, entre otras cosas, por tratarse de un control automático en el que la revisión es oficiosa. *Segundo*, los parámetros del control también difieren del juicio ordinario de sustitución. Mientras en este último se toman como referente los elementos esenciales identificados en la demanda, en el juicio especial el control es integral y exhaustivo, lo que “*hace necesario que la Corte identifique en la reforma los elementos que puedan aparecer como problemáticos desde una perspectiva de sustitución, y que luego confronte tales elementos con aquellos ejes esenciales de la Carta Política que podrían quedar comprometidos, de suerte que, al menos en principio, con la presente revisión quede definitivamente establecida la validez del Acto Legislativo (...)*”²²². Y, *tercero*, el ejercicio analítico es diferente respecto del juicio ordinario de sustitución, debido a que en este último se valoran las acusaciones de los accionantes, mientras que en el juicio especial “*la litis constitucional no se configura en función de los señalamientos formulados por los accionantes, puesto que el análisis apunta a determinar, en abstracto, la*

²²⁰ Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz establece y duradera y se dictan otras disposiciones.

²²¹ Sentencia C-674 de 2017 (RPZ-003).

²²² *Ib.*

validez de la reforma”²²³.

227. Igualmente, el enfoque supone la necesidad de valorar dos hechos relevantes para definir el estándar del escrutinio judicial. *Primero*, que el escenario transicional está orientado a la consecución de la paz por la vía de la terminación del conflicto armado interno. En consecuencia, debido a que la paz constituye uno de los principales propósitos que el constituyente primario plasmó en la Constitución de 1991, “*el juez debe partir del reconocimiento de este principio, valor y derecho constitucional, e incorporarlo al juicio de sustitución para que sirva como referente del análisis judicial*”²²⁴. De esta forma, el análisis que se haga requiere articular las consideraciones sobre la eventual supresión de los principios medulares del ordenamiento constitucional, con aquellas consideraciones relativas a la contribución de la medida objeto del escrutinio judicial a la consecución de la paz.

228. *Segundo*, que el escenario transicional supone transformaciones sustantivas en la estructura institucional y en las dinámicas sociales, las cuales, además, “*se encuentran precedid[a]s de delicados procesos transaccionales y de negociación política que revisten un alto nivel de complejidad, orientados a la terminación del conflicto armado y a la consecución de la paz*”²²⁵. Por esta razón, dicho escrutinio parte del reconocimiento del margen especial de apreciación con el que cuentan los actores políticos para rediseñar las estructuras estatales y reconfigurar la vida política, económica y social del país. Igualmente, el escrutinio judicial supone el respeto por “*la amplia facultad jurídica y política que la Constitución le otorga al Presidente como Jefe de Estado y de Gobierno (Art. 188 CP) para negociar y suscribir acuerdos de paz*”²²⁶, claro está, sin que esto o aquello sea óbice para asumir que tales autoridades no se encuentran sujetas a la Carta Política.

229. Lo dicho antes supone la flexibilización del juicio de sustitución²²⁷, habida cuenta de que “*se trata de una justicia adaptada a un proceso transicional en materia de paz*”²²⁸ que supone “*introducir modificaciones (...) profundas al ordenamiento constitucional*”²²⁹. Así, para efectos prácticos, “*el juicio de sustitución apunta exclusivamente a identificar aquellas medidas que resultan absoluta y definitivamente insostenibles dentro del ordenamiento constitucional*”²³⁰. Así lo reconoció esta Corte, en la Sentencia C-674 de 2017.

230. Esta fue, también, la orientación que se plasmó en las sentencias C-332 de 2017 y C-699 de 2016, en las que se analizó la compatibilidad del Acto Legislativo 1 de 2016, con la Constitución Política. En la primera de las

²²³ Ib.

²²⁴ Ib.

²²⁵ Ib.

²²⁶ Sentencia C-630 de 2017 (RPZ-005).

²²⁷ Esta flexibilización ya había sido reconocida previamente en la jurisprudencia constitucional. Al respecto, Cfr. Sentencias C-579 de 2013 y C-699 de 2016.

²²⁸ Sentencia C-027 de 2018 (RPZ-006).

²²⁹ Sentencia C-020 de 2018 (RPZ-008). Cfr. fj. 232.

²³⁰ Sentencia C-674 de 2017 (RPZ-003).

referidas decisiones, esta Corporación señaló: “[a] partir de la consideración sobre la materia que regula el Acto Legislativo 1 de 2016, es importante resaltar que la Corte ha concluido que reformas constitucionales que contienen instrumentos propios de la justicia transicional, no sustituyen por ese solo hecho elementos definitorios de la Carta Política, incluso si a través de ellos se establecen herramientas excepcionales y transitorias, las cuales no resultarían aplicables en períodos ordinarios de institucionalidad”. De todos modos, las reformas constitucionales que se adoptan en escenarios de justicia transicional, a pesar de que puedan limitar principios esenciales de la Constitución, no puede considerarse que la sustituyen cuando los mecanismos que aquellas reformas contemplan sean indispensables para alcanzar los objetivos de la justicia transicional.

231. Es necesario aclarar el alcance de las consideraciones precedentes. De un lado, es imperioso resaltar que la sola invocación de la paz no sirve como justificación de las alteraciones a los diseños del constituyente primario²³¹, pues esta contiene un “referente ineludible” del escrutinio judicial en los escenarios de transición, pero “no una razón de Estado a la luz de la cual resulte imperativo para este Tribunal validar cualquier medida que se ampare en una invocación global a la paz”²³². De otro lado, es ineludible precisar que la intensidad del control, siendo flexible en los términos en los que se explicó, puede variar en función del contenido, la vocación de permanencia y el nivel de generalidad de las medidas sometidas a control de constitucionalidad²³³. Por ejemplo, el escrutinio judicial se intensificará en aquellos eventos en los que las medidas objeto de control estén llamadas a tener una vigencia indefinida o, incluso, cuando las mismas tengan un mayor espectro o ámbito de aplicación.

232. Las consideraciones precedentes se resumen en el siguiente cuadro:

Juicio especial de sustitución de la Constitución – Actos Legislativos expedidos en el PLEP			
Metodología de análisis		Estándar del escrutinio judicial	
Premisa mayor	La Corte debe identificar los ejes o elementos esenciales de la Carta que podrían estar comprometidos y, además, los elementos “problemáticos” de la reforma constitucional.	El escenario transicional supone transformaciones sustantivas en la estructura institucional y en las dinámicas sociales. Además, supone un especial margen de apreciación de los actores políticos y del presidente de la República.	Esto supone la flexibilización del juicio de sustitución. Para efectos prácticos, se deben identificar aquellas medidas que resultan absoluta y definitivamente insostenibles dentro del ordenamiento constitucional.
Premisa menor	Está integrada por todas las disposiciones del Acto Legislativo		Con todo, la intensidad del control, siendo flexible, puede variar en función del contenido, la vocación de permanencia y el

²³¹ Cfr. Sentencia C-630 de 2017 (RPZ-005). Allí se reitera lo dicho en la Sentencia C-332 de 2017, en estos términos: “incluso en el marco de mecanismos que propenden por la transición a la paz, plasmados en reformas constitucionales que son objeto del juicio de sustitución, aun cuando la Constitución reconoce la paz como fin primordial del Estado, su consecución debe partir del respeto de la identidad de la Constitución, de manera que elementos esenciales de la misma no resulten anulados o sustituidos por las medidas de transición”.

²³² Sentencia C-674 de 2017 (RPZ-003).

²³³ Ib.

			nivel de generalidad de las medidas sometidas a control de constitucionalidad.
C/sión	El ejercicio analítico apunta a determinar, en abstracto, la validez de la reforma.	El escenario transicional está orientado a la consecución de la paz por la vía de la terminación del conflicto interno.	El juez debe partir del reconocimiento de este principio, valor y derecho constitucional, e incorporarlo al juicio de sustitución para que sirva como referente del análisis judicial.

a. Competencia del Congreso en la expedición del Acto Legislativo 2 de 2021

233. En el marco de las consideraciones precedentes, la Sala entrará a establecer si, con la expedición del Acto Legislativo 2 de 2021, el Congreso incurrió en vicio de competencia. Para tales fines, planteará la premisa mayor del juicio de sustitución de la Constitución. Luego, definirá el alcance de la premisa menor y, finamente, expondrá, a título de conclusión, las razones por las cuales considera que se debe declarar la constitucionalidad de la reforma constitucional, debido a que no se produjo la sustitución de la Constitución. Previamente, tendrá que valorar si existen motivos que justifiquen modificar la intensidad del juicio de sustitución, la cual, como ya se dijo, debe ser *flexible*.

234. El escrutinio judicial debe ser flexible. Como se dijo en el fj. 231 *supra*, la intensidad del escrutinio judicial puede ser modificada, a efectos de hacerla menos flexible. Sin embargo, la Sala Plena considera que en el presente caso no existen elementos de juicio que justifiquen tal modificación, al menos, por dos razones: (i) porque los efectos de la reforma constitucional son temporales, pues las medidas que contiene tienen efectos entre los años 2022 y 2030, según lo establecido expresamente en el artículo transitorio 1° del Acto Legislativo *sub examine*; y (ii) debido a que la reforma tiene un espectro de aplicación restringido, pues está dirigida a unas personas en particular y circunscrita a unos municipios y departamentos determinados. Además, tales medidas no afectan el derecho de participar en la elección de candidatos a la Cámara de Representantes en las elecciones ordinarias, según el artículo transitorio 4° *ibídem*.

235. Premisa mayor del juicio especial de sustitución de la Constitución. Como se dijo en el fj. 226 *supra*, a esta Corporación le corresponde identificar *motu proprio* los elementos esenciales de la Carta que podrían estar comprometidos. Para tales fines, se deben tomar como referente aquellos elementos medulares del ordenamiento constitucional en relación con los cuales, *prima facie*, sea posible identificar algún problema en la dimensión analítica del juicio de sustitución, dado el vínculo sustantivo que estos tienen con las materias reguladas en el acto reformativo sometido al escrutinio judicial. En ese contexto, la Sala encuentra seis elementos que satisfacen tales condiciones, esto es: (i) el compromiso del Estado Social y Democrático de Derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las

víctimas; (ii) el marco democrático y participativo y la participación política; (iii) el principio de separación de poderes; (iv) el principio de legalidad; (v) el principio de igualdad; y (vi) la justicia transicional, entendida como un eje coyuntural de la Carta Política. En seguida, se hará referencia al alcance de estos en la jurisprudencia constitucional.

236. *El compromiso del Estado Social y Democrático de Derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas.* En la Sentencia C-551 de 2003, trascendental en la doctrina del juicio de sustitución de la constitución, la Corte reconoció en el modelo de Estado Social de Derecho uno de los elementos definitorios de la Constitución Política. También lo hizo así en las sentencias C-288 de 2012, C-010 de 2013 y, recientemente, en el fallo C-291 de 2021. En términos generales, en las referidas decisiones esta Corte reconoció que el modelo de Estado Social de Derecho es una declaración que irradia todo el ordenamiento jurídico y, como tal, obliga a una interpretación sistemática y teleológica de la Carta Política, con el propósito de respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas, particularmente, de aquellas que se encuentran en circunstancias de debilidad y marginalidad, como, por ejemplo, las víctimas del conflicto armado interno. Este deber fue desarrollado en los albores de la jurisprudencia constitucional²³⁴ e, incluso, ha sido consagrado en diversos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 28), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2, num. 1) y la CADH (arts. 1, num. 1, 8 y 25).

237. Con fundamento en las consideraciones precedentes, mediante la Sentencia C-579 de 2013, reiterada en los fallos C-577 de 2014, C-674 de 2017 y C-027 de 2018, la Corte reconoció como elemento estructural de la Constitución de 1991 el “*compromiso del Estado Social y Democrático de Derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas*”, a partir del cual se deriva la obligación para el Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario. Este elemento estructural, según el precedente en cita, encuentra fundamento en el preámbulo y en los artículos 1, 2, 50, 86, 88, 241, 93, 94 y 215 de la Constitución Política.

238. El compromiso estatal referido tiene diferentes manifestaciones. Por un lado, el Estado debe prevenir las violaciones de derechos –garantía de no repetición–. Por otro lado, está en la obligación de crear mecanismo idóneos y eficaces para la protección de los derechos en casos de vulneración o amenaza –tutela efectiva–. Igualmente, tiene que esclarecer los hechos y reparar las violaciones de tal naturaleza y magnitud –verdad y reparación integral–. Esta manifestación es relevante para los fines de esta providencia judicial, al punto que, por ejemplo, en la Sentencia C-674 de 2017 se reconoció como eje de la Carta Política el deber del Estado de garantizar a las víctimas la reparación integral. Por último, al Estado le corresponde investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional

²³⁴ Cfr. Sentencias C-587 de 1992.

Humanitario –justicia –.

239. *El marco democrático y participativo y la participación política.* La soberanía popular y el sistema político democrático, participativo y pluralista son dos aspectos estructurales del modelo constitucional que acogió el Constituyente de 1991. Así lo ha reconocido esta Corte, por ejemplo, en las sentencias C-1040 de 2005, C-303 de 2010, C-490 de 2011 y C-010 y C-579 de 2013. A partir de estos aspectos estructurales de la Carta Política, la Corte ha reconocido como ejes definatorios el “*marco democrático*” y la “*participación política*”. Esto, mediante la Sentencia C-577 de 2014, cuyas consideraciones fueron reiteradas en los fallos C-408 de 2017 y C-027 de 2018 y, recientemente, en la Sentencia SU-150 de 2021.

240. El referido eje definatorio de la Constitución encuentra fundamento en los artículos 1 a 3, 40 y 103 a 112 de la Constitución Política. Igualmente, en el artículo 23 de la CADH²³⁵, que reconoce los derechos políticos. La jurisprudencia constitucional ha reconocido en estos últimos un instrumento ciudadano para incidir en la estructura y el proceso político facilitando la consolidación de una democracia participativa. De esta forma, ha dicho la Corte²³⁶, al ciudadano le asiste el derecho de conformar el poder, asunto propio de la democracia representativa, pero, además, de ejercerlo y controlarlo en el contexto de la democracia participativa, que es indispensable para la efectividad de cualquier democracia constitucional.

241. A propósito de la democracia participativa y pluralista, esta Corte ha identificado dos fases de la relación *elector-elegido*. La primera se materializa con el acto de elección y está circunscrita al sufragio, esto es, al momento en el que los ciudadanos escogen y confieren legitimidad democrática a sus representantes. Como lo señaló la Procuradora General de la Nación, esta faceta tiene dimensiones de tipo individual y colectivo²³⁷. La segunda, por otro lado, se concreta con el derecho que les asiste a los ciudadanos a *participar* en la conformación, ejercicio y control del poder político, para lo que el ordenamiento jurídico reconoce y regula diversos mecanismos. En ambas fases, el carácter pluralista de la democracia lleva implícito el deber de proteger las minorías políticas en términos de igualdad, por un lado, como expresión de la soberanía popular y la cláusula de no discriminación y, por el otro, como garantía para aquellos que no están en condiciones de participar en las mismas condiciones que la mayoría.

242. En la Sentencia C-579 de 2013, la Corte estableció el alcance de la participación política en el marco de los procesos de justicia transicional. Se reconoció en aquella un elemento esencial para el fortalecimiento de la democracia y en estos una fórmula de reconciliación que busca superar

²³⁵ Además, tiene como referentes normativos otros instrumentos internacionales, como la Carta Democrática Interamericana (arts. 2, 3 y 6); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XX); la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 21); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25); y la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (arts. I, II y III), entre otros.

²³⁶ Sentencias T-358 de 2002 y T-066 de 2015.

²³⁷ Concepto de la Procuradora General de la Nación, p. 15.

importantes divisiones sociales y recuperar la confianza social, con el objetivo de fortalecer la cultura democrática²³⁸. Adicionalmente, en la Sentencia C-577 de 2014, este Tribunal destacó que, “*si la democracia garantiza que las decisiones más importantes dentro del Estado se tomen por parte del cuerpo de ciudadanos, la participación profundiza y desarrolla el principio democrático a través de la especificación de aquellos mecanismos o aquellas vías por las cuales los ciudadanos podrán hacerse partícipes del proceso decisorio*”. Desde esa perspectiva, continuó, “[l]a participación (...) será el elemento definitorio de la Constitución que permitirá la realización material/sustancial de la democracia –también principio fundante del ordenamiento constitucional del Estado colombiano, de acuerdo con el artículo 1° de la Constitución”. En el mismo sentido, en la Sentencia C-408 de 2017, reiterada en el fallo C-027 de 2018, se lee:

“La Corte evidencia que la previsión de mecanismos para la participación de los ciudadanos en los procesos de justicia transicional no es solo válido, sino recomendable en términos de legitimidad y soporte democrático a las decisiones, entre ellas las de carácter normativo, que se adopten en el marco de la implementación de acuerdos para la superación del conflicto armado (...)”

243. En los contextos de justicia transicional, entonces, los ciudadanos están facultados para intervenir en política sin más limitantes que las que establezca el legislador, claro está, con sujeción a la Constitución Política y los instrumentos internacionales de derechos humanos y de Derecho Internacional Humanitarios.

244. *El principio de separación de poderes*. En las Sentencias C-970 y 971 de 2004²³⁹, la Corte Constitucional reconoció este principio como eje distintivo de la Constitución Política. Según lo que se dijo en esos fallos, el constituyente descartó un modelo absoluto y rígido del principio de separación de poderes y optó por uno flexible marcado por la distribución de las distintas funciones del poder público. Este sistema se enlaza con el deber de colaboración armónica de los diferentes órganos del Estado y, además, con diferentes mecanismos de controles recíprocos, acuñados dogmáticamente como frenos y contrapesos. En esa ocasión, inspirada en la doctrina constitucional alemana, la Corte resaltó que “(...) la Constitución de 1991 se encuentra a tono con los sistemas políticos democráticos constitucionales, que (...) se caracterizan porque (...) reúne[n] como elementos mínimos fundamentales, entre otros, los siguientes: [d]e una parte, se formula una diferenciación de las diversas tareas del Estado y su asignación a diversos órganos estatales, y de otra parte, se adopta un mecanismo de cooperación de los diversos detentadores del poder”²⁴⁰. Tales elementos exigen una labor de coordinación entre los órganos estatales y, en cierta medida, admiten la atenuación del principio de separación de poderes, ya

²³⁸ Cfr. Sentencia C-408 de 2017.

²³⁹ Es del caso precisar que en la Sentencia C-1200 de 2003, en la que se aplicó la tesis de la *sustitución de la Constitución*, la Corte ya se había referido al principio de *separación de poderes*. Sin embargo, en esa ocasión el Tribunal consideró que el cargo de la demanda no estaba debidamente fundamentado y, por ende, no llevó a cabo un estudio sustancial del referido principio como eje definitorio de la Constitución Política de 1991.

²⁴⁰ Sentencia C-970 de 2004.

que suponen que unos órganos estatales participan en el ámbito funcional de otros. Este modelo asume que la vigencia de los derechos depende de la contención de los poderes conferidos a los diferentes órganos estatales, la cual se logra por medio de los referidos mecanismos de control recíprocos o interorgánicos, sin que ello implique, según lo que se consideró en la Sentencia C-288 de 2012, reemplazar al poder concernido en el ejercicio de sus competencias o incidir con un grado de intensidad tal que anule su independencia o autonomía.

245. El modelo adoptado no representa el equilibrio entre los órganos que ejercen las funciones clásicas del poder público. Por el contrario, supone un balance de poderes que se realiza y reafirma continuamente, en el que resulta indispensable identificar las funciones públicas que han de asignarse a órganos estatales separados y autónomos. Por ejemplo, la función legislativa es atribuida por el constituyente al Congreso de la República, por medio de la cláusula general de competencia establecida en el artículo 150 de la Constitución Política. Sin embargo, también a título ilustrativo, los artículos 156 y 165 de la Carta Política reconocen, respectivamente, la iniciativa legislativa a diferentes autoridades y la facultad del presidente de la República para objetar proyectos de ley aprobados por las Cámaras y remitidos para sanción y promulgación.

246. En suma, el principio de separación de poderes cumple dos funciones diferenciadas: “[I]a primera, relativa a garantizar las libertades y derechos de los ciudadanos, a través de la protección frente a la conformación de poderes públicos omnímodos. La segunda, dirigida a racionalizar la actividad del Estado y el ejercicio de ese poder político, mediante la instauración de órganos especializados, autónomos, independientes y con competencias definidas por la Constitución y la Ley”²⁴¹. Frente a la segunda función, la jurisprudencia ha dicho que el referido principio tiene una connotación organizativa, pues no responde a la definición de la titularidad de la soberanía, sino a la manera como se ordena su ejercicio²⁴². En este orden de ideas, para la Corte, “la distinción entre la rama legislativa, encargada de la producción del Derecho; la rama ejecutiva, responsable de cumplir la función administrativa y la rama judicial, autorizada para resolver conflictos mediante la aplicación del Derecho; responde a un propósito básico de racionalización del poder que no sólo pretende el cumplimiento eficaz de los cometidos públicos, derivado del hecho de radicar tareas en distintos órganos y de procurar su recíproca armonía, sino que, ante todo, busca afianzar la moderación en el ejercicio del poder”²⁴³.

247. *El principio de legalidad.* Según lo expuesto en las sentencias C-226 de 2002 y C-624 de 2013, del principio democrático emanan otras disposiciones de la misma naturaleza jurídica, dentro de las que se encuentra el principio de legalidad. Este, intrínsecamente relacionado con el principio de separación de poderes²⁴⁴, supone la sujeción del ejercicio del poder a la ley en sentido amplio,

²⁴¹ Sentencia C-288 de 2012.

²⁴² Cfr. Sentencia C-141 de 2010.

²⁴³ Ib.

²⁴⁴ Cfr. Sentencia C-710 de 2001.

esto es, a la Constitución Política, como norma superior del ordenamiento jurídico, y a las demás disposiciones que se integran a los distintos niveles del orden legal. Por esta razón, el principio en comento, por un lado, coadyuva al cumplimiento de los propósitos del Estado de Derecho, particularmente, a promover la participación ciudadana en las decisiones políticas y a controlar el ejercicio del poder. Por otro lado, en virtud del principio de legalidad, la ley que limita el ejercicio del poder estatal, debe ser aprobada por un órgano democrático y este, a la vez, se subordina a lo que estableció el constituyente primario.

248. En esa línea, mediante la Sentencia C-630 de 2017, la Sala Plena reconoció el principio de legalidad como eje definitorio de la Constitución de 1991. Sobre el particular, allí se destacó que *“la identificación del principio de legalidad como eje definitorio o estructural de la identidad de la Constitución Política, no deja duda, dado los objetivos inspiradores de su incorporación en el Estatuto Superior: la limitación en el ejercicio del poder público mediante su sumisión a la ley, a lo que se suma la garantía de los derechos que surge de dicha función de contención”*. En razón a la persecución de dichos objetivos, *“el principio de legalidad representa, como se ha dicho, uno de los fundamentos del constitucionalismo democrático, que se manifiesta en la limitación y división del poder, siendo este un rasgo propio del concepto del Estado de Derecho al que sirve la Constitución Política”*.

249. *El principio de igualdad*. Este principio tiene dos dimensiones: *formal y material*²⁴⁵. En la primera, el principio de igualdad implica que el Estado debe otorgar a los individuos un trato igual *“ante la ley”* y *“en la ley”*. Esto comporta que la ley debe ser aplicada *“de forma universal, para todos los destinatarios de la clase cobijada por la norma, en presencia del respectivo supuesto de hecho”*²⁴⁶. Igualmente, en la dimensión formal del principio de igualdad se inscribe la prohibición de discriminación²⁴⁷ *“basada en motivos definidos como prohibidos por la Constitución Política”*²⁴⁸. En la segunda, el principio de igualdad obliga al Estado a promover las condiciones necesarias para que la igualdad sea real y efectiva²⁴⁹. A la luz de la *dimensión material*, el Estado debe implementar políticas *“destinadas a beneficiar a grupos discriminados o marginados de manera sistemática o histórica, a través de prestaciones concretas o cambios en el diseño institucional (acciones afirmativas)”*²⁵⁰.

250. La igualdad es un concepto de *“carácter relacional”*²⁵¹. Esto significa que su aplicación siempre *“presupone una comparación entre personas, grupos de personas”*²⁵² o supuestos, a partir de un determinado criterio de

²⁴⁵ Sentencias C-266 de 2019 y C-125 de 2018.

²⁴⁶ Sentencia C-125 de 2018.

²⁴⁷ Sentencia C-239 de 2019 y T-266 de 2019.

²⁴⁸ Sentencias C-138 de 2019, C-178 de 2014 y SU 336 de 2017.

²⁴⁹ Sentencias C-179 de 2016 y C-1125 de 2001.

²⁵⁰ Sentencia C-624 de 2008.

²⁵¹ Sentencias C-266 de 2019, C-601 de 2015, C-551 de 2015.

²⁵² Sentencias C-006 de 2018 y C-006 de 2017.

comparación²⁵³. Según la jurisprudencia constitucional, del principio de igualdad se derivan cuatro mandatos: (i) un *mandato de trato idéntico* a destinatarios que “*se encuentren en circunstancias idénticas*”²⁵⁴; (ii) un *mandato de trato diferente* a destinatarios “*cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común*”²⁵⁵; (iii) un *mandato de trato similar* a destinatarios “*cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias*”²⁵⁶; y (iv) un *mandato de trato diferenciado* a destinatarios que “*se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes*”²⁵⁷.

251. La Corte ha reconocido que el principio de igualdad es un eje de la Constitución Política, desde dos aristas: en las sentencias C-1040 y 1045 de 2005 y C-141 de 2010, lo hizo en relación con el sistema electoral y la reelección presidencial. En la última de las mencionadas decisiones, la Corporación construyó los contornos del principio de igualdad como eje de la Carta Política. Por un lado, señaló que, como tal, el principio de igualdad se deriva del principio democrático. Por otro lado, recordó que el principio en comento cumple “*un triple papel en nuestro ordenamiento constitucional, por tratarse simultáneamente de un valor, de un principio y de un derecho fundamental*”. Finalmente, la Sala Plena reiteró la jurisprudencia constitucional mencionada en los párrafos precedentes, particularmente, en lo que respecta al carácter relacional y los cuatro mandatos que se derivan del principio de igualdad.

252. Igualmente, mediante los fallos C-588 de 2009 y C-249 de 2012, la Corte Constitucional desarrolló el principio de igualdad como elemento identitario de la Constitución de 1991, en lo que respecta al principio de mérito. En términos generales, la Corporación señaló que el acceso a la carrera mediante concurso dirigido a determinar los méritos y calidades de los aspirantes es una manifestación concreta del derecho a la igualdad²⁵⁸. Particularmente, en la primera de las mencionadas providencias judiciales, la Sala Plena arguyó que “[e]l vínculo entre el derecho establecido en el artículo 13 de la Carta y la carrera administrativa se manifiesta como **igualdad de trato y de oportunidades**, ya que, en primer término, el ingreso a los empleos de carrera se debe ofrecer sin discriminación de ninguna índole y, en segundo lugar, todas las personas han de tener la ocasión de «de compartir la misma posibilidad de conseguir un empleo, así luego, por motivos justos, no se obtengan las mismas posiciones o no se logre la aspiración deseada»” (negritas propias).

²⁵³ La jurisprudencia constitucional ha señalado que el carácter relacional de la igualdad implica igualmente que “*a diferencia de otros principios constitucionales o derechos fundamentales, no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana, sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado*” (sentencias C-818 de 2010, C-250 de 2012 y C-743 de 2015).

²⁵⁴ Sentencias C-179 de 2016, C-551 de 2015, C-601 de 2015 y C-1125 de 2001.

²⁵⁵ Ibidem.

²⁵⁶ Ibidem.

²⁵⁷ Ibidem.

²⁵⁸ Se tomó como fundamento la Sentencia C-041 de 1995.

253. Recientemente, en la Sentencia C-294 de 2021, que resolvió sobre la constitucionalidad de la reforma que introdujo la pena de prisión perpetua, la Corte se refirió al principio de igualdad como componente de la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho, la cual fue valorada como eje de la Carta de 1991 y, a la vez, como límite al poder punitivo del Estado. Adicionalmente, de forma transversal, la Corte ha insistido en descartar acusaciones fundadas en la intangibilidad de normas constitucionales o en la violación de sus contenidos materiales, en el marco del juicio de sustitución de la Constitución Política. Así lo hizo, por ejemplo, en la Sentencia C-1040 de 2005, cuyas consideraciones fueron reiteradas en la Sentencia C-1045 de 2005, y en la Sentencia C-094 del año 2017. En esta última, estudiando la aptitud del cargo por sustitución del principio de igualdad, la Corte Constitucional manifestó que: ***“el examen de sustitución no es un juicio de violación o contradicción material dirigido a establecer si el acto que modifica la Constitución, contradice las normas constitucionales previas o si vulnera determinados contenidos”*** (negritas propias).

254. *La justicia transicional como eje coyuntural de la Constitución Política.* A partir del año 2006, la jurisprudencia constitucional buscó desarrollar el contenido de la justicia transicional en el Estado Social de Derecho. Esto, claro está, luego de una década en la que ya se venía ocupando de especificar el contenido de diversos derechos constitucionales y convencionales relacionados, en donde la jurisprudencia interamericana y diferentes tratados internacionales sirvieron como referentes normativos y teóricos. En efecto, una de las primeras decisiones que buscó abordar dicha temática es la Sentencia C-370 de 2006²⁵⁹. Allí, entre otras cosas, la Corte resaltó que el derecho internacional ha evolucionado hacia la promoción de los derechos humanos como garantía de la Paz y agregó que, en el marco de dicha evolución, *“la comunidad de las naciones ha puesto su atención sobre aquellos Estados en que se adelantan procesos de transición hacia la democracia o de restablecimiento de la paz interna y consolidación de los principios del Estado de Derecho”*. En ese marco, dijo, se ha entendido la necesidad de celebrar acuerdos políticos de reconciliación que exigen cierta flexibilidad a la hora de aplicar los principios que dominan el ejercicio de la función judicial. Así, concluyó la Corte, la justicia transicional *“admite la existencia de una tensión entre el objetivo social de lograr un tránsito efectivo hacia la paz o la democracia, y los derechos de las víctimas a que las violaciones de derechos sean investigadas, enjuiciadas y castigadas por el Estado, y a que se logre una efectiva reparación”*. El enfoque de protección a las víctimas, fue desarrollado posteriormente, en la Sentencia C-771 de 2011²⁶⁰, en la que también se resaltó el carácter excepcional y transitorio de las instituciones de la justicia transicional²⁶¹.

255. Retomando las consideraciones de la referida providencia del 2011²⁶² y

²⁵⁹ Se demandó la Ley 975 de 2005.

²⁶⁰ Se demandó la Ley 1424 de 2010.

²⁶¹ Cfr. Sentencia C-172 de 2017.

²⁶² Cfr. Num. 4.1. de la Sentencia C-711 de 2011.

del fallo C-052 de 2012, mediante la Sentencia C-694 de 2015, la Corte Constitucional explicó cinco aspectos de gran importancia para el desarrollo del expediente *sub examine*. *Primero*, que la justicia transicional es “una institución jurídica a través de la cual se pretende integrar diversos esfuerzos, que aplican las sociedades para enfrentar las consecuencias de violaciones masivas y abusos generalizados o sistemáticos en materia de derechos humanos, sufridos en un conflicto, hacia una etapa constructiva de paz, respeto, reconciliación y consolidación de la democracia, situaciones de excepción frente a lo que resultaría de la aplicación de las instituciones penales corrientes (...)”²⁶³.

256. *Segundo*, que la justicia transicional “está constituida por un conjunto de procesos de transformación social y política profunda en los cuales es necesario utilizar gran variedad de mecanismos para resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala”. *Tercero*, que dicho proceso de transformación social busca “solucionar las fuertes tensiones que se presentan entre la justicia y la paz, entre los imperativos jurídicos de satisfacción de los derechos de las víctimas y las necesidades de lograr el cese de hostilidades [y para] ello es necesario conseguir un delicado balance entre ponerle fin a las hostilidades y prevenir la vuelta a la violencia (paz negativa) y consolidar la paz mediante reformas estructurales y políticas incluyentes (paz positiva)”. *Cuarto*, que los mecanismos de justicia transicional pueden ser administrativos²⁶⁴, judiciales o extrajudiciales²⁶⁵. Dentro de estos últimos se ha resaltado la memoria histórica y el papel que cumplen las comisiones de verdad en la justicia transicional²⁶⁶.

257. Y, *quinto*, que la justicia transicional debe cumplir con los siguientes objetivos²⁶⁷: (a) el reconocimiento de las víctimas y, a partir del mismo, el restablecimiento de los derechos de aquellas a la verdad²⁶⁸, a la justicia²⁶⁹ y a la reparación integral²⁷⁰; (b) la reconciliación, que supone la superación de las divisiones sociales y la recuperación de un nivel de confianza social y de solidaridad que permita superar las experiencias de violencia; y (c) el fortalecimiento de la democracia mediante la promoción de la participación política y la restauración de la cultura democrática²⁷¹. Habría que agregar que, según el precedente constitucional²⁷², la justicia transicional tiene, al menos, tres referentes normativos en la Carta Política de 1991: la Paz, que encuentra desarrollo en los artículos 2º, 22 y 95.6 *ibidem*; la presencia de instituciones como la amnistía y el indulto²⁷³, referidas en los artículos 150.17, 201.2 y 30

²⁶³ En el mismo sentido, Cfr. Sentencias C-052 de 2012 y C-112 de 2019.

²⁶⁴ Cfr. Sentencia C-694 de 2015.

²⁶⁵ Cfr. Sentencia C-180 de 2014.

²⁶⁶ Respecto del tema, consultar Ibáñez Najar, Jorge Enrique. *Justicia transicional y las comisiones de la verdad*. Biblioteca de Derechos Humanos, Berg Institute. Bogotá, Otzenhausen y Madrid, 2017. Págs. 703 a 798.

²⁶⁷ Cfr. Sentencia C-579 de 2013.

²⁶⁸ Cfr. Sentencia C-017 de 2018.

²⁶⁹ Cfr. Sentencia C-007 de 2018.

²⁷⁰ Cfr. Sentencia C-080 de 2018.

²⁷¹ Cfr. Sentencia C-577 de 2014.

²⁷² Cfr. Sentencias C-711 de 2011 y C-404 de 2016.

²⁷³ Cfr. Sentencia C-025 de 2018.

transitorio *ejusdem*; y la expresa mención que hizo el constituyente respecto de la *política criminal del Estado*, a partir de la cual “*siempre que se observen adecuados criterios de proporcionalidad y razonabilidad y no se contravenga ninguna prohibición ni limitación del texto superior, la mayor parte del contenido específico de las normas penales, tanto sustanciales como procesales, no dependerá directamente de aquellos preceptos, sino de lo que en cada momento consideren adecuado y pertinente las distintos órganos constituidos que tienen a su cargo el diseño, seguimiento y eventual ajuste de [tal política]*”²⁷⁴.

258. Las víctimas del conflicto son titulares del derecho de participación política, incluso, en el marco de la justicia transicional. Este derecho fue reconocido, entre otras, en las sentencias C-408 de 2017 y SU-150 de 2021²⁷⁵, como expresión de los objetivos mencionados en el párrafo precedente. En efecto, en la segunda de las mencionadas providencias se hizo explícita la necesidad de garantizar el pluralismo y la inclusión de quienes habitan en zonas del país que han sido especialmente afectadas por la violencia, el abandono y la débil presencia institucional. Además, se resaltó la importancia de las herramientas que buscan hacer efectiva la representación política de tales poblaciones. Esta representación, para la Corte, se justifica desde dos perspectivas: por una parte, en la necesidad de adoptar medidas de reparación integral en favor de las víctimas, quienes no han podido ejercer sus derechos políticos para elegir libremente a sus representantes y, por ende, se han visto avocadas a un “*escenario de representación fallida*” en el que el Estado debe implementar acciones afirmativas de corrección. Por la otra, en el carácter esencial que se predica de la participación de las víctimas en la definición de las políticas públicas que repercuten directamente en sus intereses, incluido todo lo atinente a la garantía de sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral.

259. Ahora bien, en el marco del juicio de sustitución de la Constitución, la justicia transicional ha cumplido dos papeles primordiales: de un lado, como se señaló en los ff.jj. 227 a 230 *supra*, la justicia transicional se erige como justificación para flexibilizar el control de constitucionalidad²⁷⁶, en el entendido de que las reformas constitucionales que contienen instrumentos propios de la justicia transicional, no sustituyen por ese solo hecho elementos definitorios de la Carta Política²⁷⁷, incluso si a través de ellos se establecen herramientas que no resultarían aplicables en períodos ordinarios de institucionalidad, claro, siempre que tales herramientas sean excepcionales y transitorias. Esto, porque las reformas constitucionales que se adoptan en escenarios de justicia transicional, a pesar de que puedan limitar principios esenciales de la Constitución, resultan indispensables para alcanzar los objetivos de la justicia transicional: el reconocimiento de las víctimas, la reconciliación y el

²⁷⁴ Ib. En el mismo sentido, Cfr. Sentencias C-1404 de 2000, C-420 de 2002, C-1116 de 2003, C-016 de 2004, C-034 de 2005, C-936 de 2010 y C-100 de 2011.

²⁷⁵ Este derecho ya había sido reconocido

²⁷⁶ Cfr. Sentencias C-554, C-607 y C-608 de 2017.

²⁷⁷ Cfr. Sentencias C-579 de 2013, C-577 de 2014 y C-397 de 2016.

fortalecimiento de la democracia, según lo que se explicó en el fj. 257 *supra*.

260. De otro lado, coyunturalmente, la justicia transicional ha sido el marco teórico sobre el que la jurisprudencia constitucional ha identificado y construido diferentes elementos identitarios de la Constitución Política. Por ejemplo, la Corte reconoció la paz como eje identitario de la Carta en el marco de la justicia transicional, en la Sentencias C-027 de 2018, en la que estudió la constitucionalidad del Acto Legislativo 3 de 2017, por el cual se reguló parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo de Paz²⁷⁸. Incluso, este último, a la luz del Acto Legislativo 2 de 2017 y la jurisprudencia constitucional²⁷⁹, ha sido reconocido como una política pública de Estado, cuyos contenidos que corresponden a normas de DIH y derechos fundamentales, sirven como parámetros de interpretación y referentes de desarrollo y validez de las normas de implementación de lo pactado, claro está, con sujeción al ordenamiento constitucional. Igualmente, con la misma naturaleza normativa (principio axial de la Carta Política) fue reconocido el deber del estado de garantizar a las víctimas los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral. Esto, mediante la Sentencia C-674 de 2017, en la que la Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo 1 de 2017, que creó un título de disposiciones transitorias “*para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera*”.

261. En ese contexto, y con el alcance señalado en los párrafos precedentes, la justicia transicional se erige como un eje coyuntural de la Constitución Política de 1991.

262. En resumen, la Corte ha identificado el “*compromiso del Estado Social y Democrático de Derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas*”, el “*marco democrático participativo y la participación política*”, los principios de separación de poderes, legalidad e igualdad; y la justicia transicional, como ejes definitorios de la Constitución de 1991, los que, para los solos efectos de este proceso, constituyen la premisa mayor del juicio especial de sustitución de la Constitución Política.

263. Premisa menor del juicio especial de sustitución de la Constitución. Como se explicó en el fj. 226 *supra*, esta premisa la conforman todas las disposiciones normativas del Acto Legislativo 2 de 2021. Este tiene como objeto la creación de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP) en la Cámara de Representantes, para los periodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030. Esta medida persigue la inclusión y representación política de los habitantes de zonas especialmente afectadas por la violencia y, como lo señaló la Procuraduría General de la Nación y algunos de los intervinientes, la reparación de las víctimas del conflicto armado interno. Al respecto, en la exposición de motivos de la iniciativa se lee: “[e]l Proyecto que

²⁷⁸ También lo hizo en la Sentencia C-080 de 2018, al estudiar la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria de la administración de justicia de la jurisdicción especial para la paz (JEP).

²⁷⁹ Cfr. Sentencias C-379 de 2016 y C-630 de 2017.

*se presenta a consideración del Honorable Congreso de la República es fundamental para la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y especialmente para garantizar la representación política y la participación de aquellas zonas que han sido afectadas por el conflicto y el abandono*²⁸⁰. La misma teleología se puede observar en las diferentes ponencias de la iniciativa²⁸¹. Todo, sobre una premisa general, esto es, el Acto Legislativo *sub examine* persigue la paz por la vía de la terminación del conflicto interno, particularmente, del componente de participación política del Acuerdo de Paz.

264. Los antecedentes legislativos estudiados en esta providencia evidencian que, al materializar la participación de quienes habitan en zonas afectadas por el conflicto armado, el Acto Legislativo 2 de 2021 busca facilitar la transición política y la apertura democrática. Así, las CITREP son instrumentales para la implementación del Acuerdo de Paz, particularmente, en lo que respecta a las víctimas del conflicto armado. En ese sentido, la Corte encuentra que la reforma constitucional bajo estudio tiene como propósito garantizar la representación de las víctimas en el Congreso de la República, lo cual también se erige como una medida de reparación en favor de quienes han vivido al margen del desarrollo y han padecido las consecuencias de la violencia. Esta medida, a la vez, redundará en el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político y la integración de los territorios.

265. Mediante la Sentencia SU-150 de 2021, la Corte señaló que las CITREP son una medida transicional, de representación, reparación integral y una garantía de no repetición a favor de las víctimas del conflicto armado. En efecto, las CITREP: (i) buscan dar solución a los problemas de *representación* y lograr una sociedad más incluyente, pluralista y participativa, pues facilitan la participación de la población de las zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono institucional; (ii) son una medida de carácter transicional, pues persiguen cambios frente a una problemática social, que ha sido parte del conflicto y que *“exige políticas de corrección con alcance inmediato y temporal que ayuden a construir una sociedad más democrática”*²⁸²; (iii) al estar dirigidas a personas asentadas en zonas especialmente afectadas por la violencia, adquieren la calidad de medida de reparación para las víctimas del conflicto armado; y (iv) por lo dicho antes, también constituyen una medida especial que opera como garantía de no repetición, en el entendido de que brindan un *“escenario de participación efectiva a una población que ha sido puesta en situación de extrema vulnerabilidad, y que no afecta el derecho a participar en las elecciones ordinarias, que exige reglas específicas para lograr su operatividad, y que igualmente está sujeta al control electoral del Estado y de las organizaciones especializadas en la materia”*²⁸³.

²⁸⁰ Gaceta 308 del 5 de mayo de 2017, p. 3.

²⁸¹ Cfr. Gacetas 384, 476, 811 y 946 de 2017.

²⁸² Sentencia SU-150 de 2021.

²⁸³ *Ib.*

266. Para efectos metodológicos y con el objeto de proyectar el desarrollo temático de la dimensión analítica del juicio de sustitución (ff.jj. 269 a 336 *infra*), la Sala dividirá en cinco grupos las disposiciones normativas del Acto Legislativo 2 de 2021. De todos modos, para los fines pertinentes, la Corte remite a las consideraciones desarrolladas sobre la conexidad material de la reforma constitucional (num 5, lit. a, ff.jj. 101 a 124 *supra*), pues allí se hizo referencia detallada al objeto y alcance de cada una de las disposiciones sometidas al escrutinio judicial. Algunos de estos aspectos, igualmente, serán retomados en la *conclusión* del juicio especial de sustitución.

267. El *primer grupo* está conformado por las disposiciones sobre la creación y conformación de las CITREP, así como también por aquellas que regulan la forma de elección de los candidatos a dichas circunscripciones especiales. Allí se encuentran los artículos transitorios 1º, 2º y 6º. El *segundo grupo* lo integran los artículos 2º y 3º y los artículos transitorios 4º (pars. 2 a 4), 5º (par. 4) y 7º. Estas normas regulan los aspectos prácticos de los comicios electorales, particularmente, su ejecución, financiación e implementación normativa. Al *tercer grupo* están adscritos los artículos transitorios 2º (par) y 4º (incs. 1 a 3 y par. 1); los cuales regulan diferentes aristas sobre los electores y el sufragio. El *cuarto grupo* está integrado por las disposiciones relativas al candidato, específicamente, los requisitos para tener tal calidad, su inscripción y las campañas electorales. En este grupo se encuentran los artículos transitorios 3º (pars. 1 a 4), 5º (pars. 1 a 4), 8º y 9º. Finalmente, el *quinto grupo* lo conforman aquellas disposiciones del Acto Legislativo que regulan los mecanismos de control, vigilancia y observación, esto es, los artículos transitorios 4º (inc. 4) y 10º.

268. *Conclusión.* Para la Corte, el Acto Legislativo 2 de 2021 no sustituye la Constitución Política porque sus contenidos no afectan los ejes estructurales definidos en la premisa mayor (ff.jj. 235 a 262 *supra*). Para sustentar tal conclusión, los grupos temáticos identificados serán confrontados con los pilares o elementos esenciales establecidos en la *premis mayor*, previa transcripción de las disposiciones normativas respectivas. En cada uno de tales grupos, la Sala Plena se referirá al alcance de las intervenciones ciudadanas, cuando las hubiere.

269. *Primer grupo de normas (creación, conformación y elección en las CITREP).* Las disposiciones del Acto Legislativo que fueron sometidas a control automático de constitucionalidad, son las siguientes:

“**ARTÍCULO 1º.** La Constitución Política tendrá los siguientes nuevos artículos transitorios:

ARTÍCULO TRANSITORIO 1º. Creación de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. La Cámara de Representantes tendrá 16 representantes adicionales para los períodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030, estos serán elegidos en igual número de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, uno por cada una de dichas Circunscripciones. La curul se asignará al candidato de la lista con mayor cantidad de votos. Las

listas deberán elaborarse teniendo en cuenta el principio de equidad e igualdad de género.

ARTÍCULO TRANSITORIO 2º. Conformación. Las mencionadas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz estarán conformadas así:

Circunscripción 1 // Municipios del Cauca: Argelia, Balboa, Buenos Aires, Caldone, Caloto, Cajibío, Corinto, El Tambo, Jambaló, Mercaderes, Morales, Miranda, Patía, Piendamó, Santander de Quilichao, Suárez y Toribío. Municipios de Nariño: Cumbitara, El Rosario, Leiva, Los Andes, Policarpa y los municipios de Florida y Pradera, Valle del Cauca. // Circunscripción 2 Conformada por Arauquita, Fortul, Saravena y Tame. Departamento de Arauca. // Circunscripción 3 Municipios del departamento de Antioquia: Amalfi, Anorí, Briceño, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Ituango, Nechí, Remedios, Segovia, Tarazá, Valdivia, Zaragoza. // Circunscripción 4 Constituida por 8 municipios de Norte de Santander: Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú. // Circunscripción 5 Municipios del departamento del Caquetá: Florencia, Albania, Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, Montañita, Milán, Morelia, Puerto Rico, San José de Fragua, San Vicente del Caguán, Solano, Solita y Valparaíso, y el municipio de Algeciras del departamento del Huila. // Circunscripción 6 Municipios del departamento de Chocó: Bojayá, Medio Atrato, Istmina, Medio San Juan, Litoral de San Juan, Novita, Sipí, Acandí, Carmen del Darién, Riosucio, Unguía, Condoto y dos municipios de Antioquia, Vigía del Fuerte y Murindó. // Circunscripción 7 Municipios del departamento del Meta: Mapiripán, Mesetas, La Macarena, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico y Vistahermosa y 4 municipios del departamento del Guaviare, San José del Guaviare, Calamar, El Retorno y Miraflores. // Circunscripción 8 Municipios del departamento de Bolívar: Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo, María La Baja, San Jacinto, San Juan de Nepomuceno y Zambrano. Municipios de Sucre: Colosó, Chalán, Los Palmitos, Morroa, Ovejas, Palmito, San Onofre y Toluviejo. // Circunscripción 9 Municipios del Cauca: Guapi, López de Micay y Timbiquí, Buenaventura, del departamento del Valle del Cauca. // Circunscripción 10 Está constituida por 11 municipios del departamento de Nariño: Barbacoas, El Charco, La Tola, Maguí, Mosquera, Olaya Herrera, Francisco Pizarro, Ricaurte, Roberto Payán, Santa Bárbara y Tumaco. // Circunscripción 11 Municipios del departamento del Putumayo: Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguízamo, San Miguel, Valle del Guamuez y Villagarzón. // Circunscripción 12 Municipios del Cesar: Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, La Paz Pueblo Bello y Valledupar. Municipios de La Guajira: Dibulla, Fonseca, San Juan del Cesar. Municipios del Magdalena: Aracataca, Ciénaga, Fundación y Santa Marta. // Circunscripción 13 // Municipios del departamento de Bolívar: Arenal, Cantagallo, Morales, San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simití y el municipio de Yondó del departamento de Antioquia. // Circunscripción 14 Municipios de Córdoba: Puerto Libertador, San José de Uré, Valencia, Tierralta y Montelíbano. // Circunscripción 15 Municipios del departamento del Tolima: Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco. // Circunscripción 16 Municipios del departamento de Antioquia: Carepa, Chigorodó, Dabeiba, Mutatá, Necoclí, San Pedro de Urabá, Apartadó y Turbo.

(...)

ARTÍCULO TRANSITORIO 6º. Forma de elección. En cada una de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se elegirá un Representante a la Cámara. Las listas tendrán voto preferente y estarán integradas por dos

candidatos que deberán acreditar su condición de víctimas del conflicto. La Lista tendrá un candidato de cada género.

Para efectos del proceso de elección, la curul se adjudicará al-Candidato más votado dentro de la lista que obtenga el mayor número de votos dentro de la respectiva circunscripción.

La votación de las circunscripciones transitorias especiales de Paz se hará en tarjeta separada de las que corresponden a las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes.

Los candidatos y las listas de circunscripciones transitorias especiales de Paz, no podrán realizar alianzas, coaliciones o acuerdos con candidatos o listas inscritas para las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes. La violación de esta norma generará la pérdida de la curul en caso de resultar electos a la circunscripción transitoria especial de Paz.”

270. Según lo que se dijo en la Sentencia C-674 de 2017, en el juicio especial de sustitución le corresponde a esta Corte identificar “*en la reforma los elementos que puedan aparecer como problemáticos desde una perspectiva de sustitución*” y, una vez identificados, debe proceder a confrontarlos con los ejes o elementos esenciales que podrían quedar comprometidos. En ese contexto, la Sala ha identificado como “*problemáticos*” cuatro aspectos: (i) la distribución territorial de las CITREP; (ii) la elección del sistema de voto preferente; (iii) la conformación de las listas por “*un candidato de cada género*”; y (iv) la prohibición de realizar alianzas, coaliciones o acuerdos con candidatos o listas inscritas para las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes.

271. *La conformación de las listas por “un candidato de cada género”*. El artículo transitorio 6° dispone, entre otros aspectos, que las listas de candidatos estarán integradas por dos personas que deben acreditar su condición de víctimas del conflicto. Esta lista, además, “*tendrá un candidato de cada género*”, por disposición expresa del último aparte de la referida norma. Esta expresión fue incorporada durante el tercer debate parlamentario, como consta en el informe para ponencia, publicado en la Gaceta 946 del 19 de octubre de 2017. En ese documento se da cuenta de la propuesta en sí misma²⁸⁴ y del hecho que algunos de los intervinientes en la audiencia pública que se adelantó ante la Comisión Primera de la Cámara, pidieron la inclusión expresa de las mujeres en las listas de candidatos²⁸⁵. Esto explica que la expresión pueda ser entendida, al menos, desde dos perspectivas plausibles: de un lado, que la lista debe estar conformada por un hombre y una mujer y, del otro, que la lista de candidatos debe estar conformada por dos personas de identidad de género diferente, para lo cual no resulta relevante el sexo biológico de aquellas.

272. Para la Sala, la segunda es la interpretación conforme a la Constitución. Esto, por varias razones. La primera interpretación es reflejo de la errónea asimilación entre dos categorías disímiles: *sexo* y *género*. Además, avalar que la listas deban estar conformadas por un hombre y una mujer desde una

²⁸⁴ Cfr. Pp. 2 y 3.

²⁸⁵ Gaceta 946 de 2017, p. 3.

perspectiva biológica, pese a contribuir favorablemente con la inclusión femenina en la participación política, podría conducir a escenarios de desprotección y discriminación de las personas con identidad de género diversa o ancestral²⁸⁶, incluso, de quienes se consideran *no binarios*. A juicio de esta Corporación, una interpretación de orden biológico podría llevar a desconocer que algunos de aquellos individuos han sido víctimas de la violencia del conflicto armado interno.

273. Esto último fue reconocido por el Centro Nacional de Memoria Histórica en el informe *¡Basta Ya!* Allí, se lee: “[l]a población LGBTI ha sufrido profundos daños causados por las distintas formas de violencia que se producen en el país. Lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas e intersexuales han sido violentados en el conflicto por todos los actores armados, y su identidad sexual y de género ha sido motivo de la agresión. En Colombia, la violencia ha sido clave en la instauración de órdenes sociales en los que discursos de limpieza y control social han estigmatizado, perseguido y amenazado a esta población, lo que se agrava por el silencio de las víctimas (...)”²⁸⁷. En el mismo sentido, la Sala toma nota del informe *Aniquilar la diferencia*²⁸⁸, también del CNMH, en el que se da cuenta de lo siguiente: “los hechos victimizantes contra personas que se apartan de la norma heterosexual no han sido acciones aisladas dentro del conflicto armado colombiano, sino que hacen parte de las lógicas de control y regulación de los cuerpos y la sexualidad en medio de la imposición de determinados órdenes morales a través de distintas modalidades de violencia contra estas personas y las comunidades a las que pertenecen”²⁸⁹. Habría que agregar que una interpretación fundada exclusivamente en las categorías hombre y mujer implicaría pasar por alto que la Uariv ha reconocido diferentes sujetos de los referidos colectivos diversos como víctimas del conflicto armado por hechos relacionados con su orientación sexual o su identidad de género, como ocurrió con algunos “*hombres homosexuales*”²⁹⁰ del municipio de San Onofre, Sucre, o la *Mesa LGBT Comuna 8* del municipio de Medellín, en el departamento de Antioquia.

²⁸⁶ En la Sentencia SU-440 de 2021, la Sala Plena señaló: “Las personas «cis», o de identidad «cisgénero», son aquellas cuya experiencia de género concuerda con el sexo -hombre o mujer- asignado al nacer. Por su parte, las identidades de género diversas abarcan las experiencias identitarias que no encuadran en el sistema binario de género «cisnormativo» y no concuerdan con los conceptos que se imponen como norma de género en un contexto social determinado. Dentro de estas se encuentran las identidades «trans» o «transgénero». Por su parte, las identidades «ancestrales» comprenden las distintas identidades sexuales en el marco de la diversidad de género ancestral, generalmente identificadas en pueblos indígenas, que no tienen equivalentes exactos en los conceptos occidentales. La Constitución protege todas las identidades de género y prohíbe que las personas sean obligadas a encasillarse en alguna categoría socialmente establecida que no represente su experiencia vital”.

²⁸⁷ Centro Nacional de Memoria Histórica, *¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá, 2013, p. 322.

²⁸⁸ Centro Nacional de Memoria Histórica, *Aniquilar la diferencia. Lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas en el marco del conflicto armado colombiano*. Bogotá, 2015.

²⁸⁹ *Ib.* P. 129.

²⁹⁰ Centro Nacional de Memoria Histórica, *¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá, 2013, p. 322.

274. Por otro lado, la segunda interpretación no excluye a las mujeres, bien porque sean cisgénero o porque sean transgénero. Además, tal postura hermenéutica es compatible con la jurisprudencia constitucional sobre el reconocimiento constitucional de identidades de género diversas. Por ejemplo, en las sentencias T-594 de 1993, T-1033 de 2008 y T-063 de 2015 se estableció que las autoridades debían asignar el sexo según la propia percepción del interesado. En el contexto de la prestación del servicio de educación, mediante la Sentencia T-141 de 2015, se determinó que el tratamiento de las personas según su pertenencia al género masculino o femenino debe establecerse en función de su condición biológica y, primordialmente, en función de sus “*opciones vitales*”. En la misma línea, al referirse al servicio militar obligatorio²⁹¹, se ha dicho que las mujeres transgénero no están vinculadas por dicho deber, por cuanto atendiendo a sus “*opciones vitales*” y a su percepción individual, son mujeres en sentido estricto y, de acuerdo con la legislación vigente, dicho deber constitucional no resulta ser obligatorio para las mujeres. Así mismo, mediante la Sentencia T-192 de 2020, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional manifestó que en la definición del atuendo que debía portar una estudiante transexual el día de su ceremonia de grado, debía primar la “*autonomía de cada persona para diseñar su propio plan de vida y fijar todos los aspectos concernientes a su identidad, sin límites adicionales a los definidos en la ley y en la Carta Política*”. Recientemente, por medio de la Sentencia SU-440 de 2021, la Sala Plena de la Corte señaló que, en materia pensional, “*el derecho al reconocimiento jurídico de la identidad de género exige que las mujeres trans reciban el tratamiento legal del género con el que se identifican*”.

275. Así entendida, la mencionada expresión no sustituye los ejes de la Constitución Política relativos al *principio de igualdad* y al “*compromiso del Estado Social y Democrático de Derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas*”. Esto es así, porque la interpretación que se propone, por un lado, es más amplia en términos de reparación de víctimas y, por otro, desarrolla el carácter de igualdad material que busca el artículo 13 de la Carta Política. En otras palabras, la interpretación conforme a la Constitución mencionada en los párrafos precedentes, lejos de comprometer postulados constitucionales, maximiza los mencionados ejes identitarios de la Constitución de 1991.

276. En suma, para que el artículo transitorio señalado como “*problemático*” no sustituya el principio de igualdad que reconoce la Carta Política, su interpretación conforme a la Constitución supone tener en cuenta que la lista de candidatos debe estar conformada por dos personas de identidad de género diferente, para lo cual no resulta relevante el sexo biológico de quienes conforman tales listas. Así, por ejemplo, es viable que una de las listas esté conformada por un hombre cisgénero y una mujer transgénero, sin distinción del sexo reportado en el registro civil de nacimiento de esta última.

277. *En lo demás, las disposiciones del primer grupo no sustituyen la*

²⁹¹ Cfr. Sentencias C-584 y T-099 de 2015.

Constitución Política. El contenido normativo de las disposiciones previamente transcritas, incluso, visto desde la perspectiva de las situaciones “problemáticas” antes señaladas, no sustituye elementos axiales de la Carta Política, ni total ni parcialmente. Particularmente, la Sala descarta *prima facie* la relación de tales contenidos con los ejes contenidos en los principios de *separación de poderes* y de *legalidad* y, además, no encuentra sustituidos el “*compromiso del Estado Social y Democrático de Derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas*” ni el “*marco democrático participativo y la participación política*”. Esto es así, por las razones que se explican a continuación.

278. Los contenidos normativos *sub examine*, lejos de sustituir los mencionados ejes, los fortalecen y robustecen. En efecto, la creación de las CITREP facilita la participación política de las víctimas, en el marco democrático y pluralista. En efecto, las circunscripciones especiales se enfocan en la importancia de darle a las víctimas representación política ante los órganos de representación popular, entre otras cosas, para participar en la implementación del Acuerdo de Paz. Además, juegan un importante papel en la reparación de los daños causados por décadas de violencia, particularmente, desde el ámbito de la “*no repetición*”.

279. La Sala no pretende pasar por alto que el Acto Legislativo *sub examine* contiene transformaciones sustantivas en la estructura institucional, como lo señaló la Procuradora General de la Nación, en su concepto²⁹². En efecto, de acuerdo con lo establecido en los artículos 112 y 176 de la Constitución Política, así como el artículo 3º transitorio del Acto Legislativo 3 de 2017, la Cámara de Representantes hoy está conformada por los miembros elegidos en las circunscripciones territoriales y especiales (comunidades afrodescendientes e indígenas y colombianos residentes en el exterior), la curul derivada del Estatuto de la Oposición (segundo candidato más votado en las elecciones a la presidencia de la República) y las curules transitorias otorgadas a los miembros del partido que surgió del tránsito político de las Farc EP. Sin embargo, con ocasión de la reforma constitucional objeto de control, a la estructura institucional de la Cámara de Representantes deberán adicionarse las 16 CITREP.

280. Lo que busca la Corte es resaltar, en el contexto de la jurisprudencia constitucional, que dichas modificaciones buscan la terminación del conflicto armado y, por esa vía, la consecución de la paz, vista como elemento fundante y esencial de la Carta Política de 1991, como presupuesto para el ejercicio de los derechos y como deber y derecho, en los términos del artículo 22 *ibidem*. De este modo, la reforma constitucional *sub examine* coadyuva los propósitos de la justicia transicional –reconocimiento de las víctimas, la reconciliación y el fortalecimiento de la democracia– y, en general, al propósito de afianzar la cesación definitiva del conflicto armado interno, en el entendido de que en el Acuerdo de Paz se fijaron las condiciones básicas y específicas de su

²⁹² Pp. 19 a 21.

finalización, sobre la base de la incorporación de las víctimas en los cuerpos de representación popular.

281. A lo dicho antes habría que agregar que ninguno de los artículos *sub lite*, particularmente, ninguna de las disposiciones que dan lugar a las situaciones “problemáticas”, contienen medidas que resulten absoluta y definitivamente insostenibles dentro del ordenamiento constitucional. Por una parte, la delimitación territorial de las CITREP es fruto de la valoración de criterios razonables, como el grado de afectación derivado del conflicto, la presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegítimas, los niveles de pobreza y la debilidad institucional²⁹³. Estos criterios permitieron la identificación de los territorios más afectados por el conflicto y pese a que podrían haberse quedado sin incluir municipios, lo cierto es que esta omisión, *primero*, es excepcional debido a la amplitud de los criterios utilizados y, *segundo*, no tiene la entidad suficiente para sustituir el “*compromiso del Estado Social y Democrático de Derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas*”. Lo mismo podría decirse en relación con el “*marco democrático participativo y la participación política*”, pues las personas que habitan esos municipios eventualmente no tenidos en cuenta a la hora de hacer la distribución territorial de las CITREP, de todos modos, conservan su derecho a participar en las elecciones ordinarias para la Cámara de Representantes y, además, a ejercer los mecanismos de participación ciudadana que establece la legislación vigente.

282. Adicionalmente, la Corte encuentra que de la elección del constituyente derivado por el sistema de voto preferente no se deriva, en forma alguna, la sustitución de los ejes esenciales identificados en la premisa mayor, referidos en el párrafo precedente. Esto, porque, de una forma u otra, las víctimas del conflicto armado mantienen el derecho a elegir y ser elegidos en las CITREP. Además, esta elección, lejos de ser una restricción, podría estar justificada en las particularidades de los comicios, de un lado, porque únicamente se elige a un candidato por cada circunscripción especial y, del otro, porque las listas son presentadas por organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas u organizaciones sociales, incluyendo las de las mujeres y grupos significativos de ciudadanos, pero no por partidos o movimientos políticos tradicionales.

283. A similares conclusiones podría arribarse frente a la prohibición de realizar alianzas, coaliciones o acuerdos con candidatos o listas inscritas para las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes, debido al carácter temporal de las medidas, ya que, como se ha dicho antes, las CITREP tendrán efectos entre los años 2022 y 2030.

284. Ahora bien, los reparos formulados por algunos de los intervinientes en cuanto al alcance de las distintas disposiciones que integran el primer grupo de normas, no plantean ni sustentan en rigor, vicios de competencia por sustitución de la Constitución, sino que, en su mayoría, corresponden a razones de constitucionalidad material y, minoritariamente, a argumentos de conveniencia

²⁹³ Cfr. Gaceta 308 del 5 de mayo de 2017, p. 3 (exposición de motivos).

de la reforma constitucional, los cuales, según el precedente pacífico de esta Corte, son ajenos al debate en este tipo de procesos.

285. En efecto, algunos ciudadanos cuestionaron que la participación política esté siendo delimitada para unos territorios determinados (ff.jj. 18 y 19 *supra*). Otros pidieron tener en cuenta las condiciones de seguridad de algunos de los municipios que conforman las CITREP (fj. 21 *supra*). Como se dijo, ni esto ni aquello, son razones suficientes y aptas para construir un reproche de sustitución de la Constitución. A lo sumo, tales alegatos podrían constituirse en un cargo de confrontación material con el principio de igualdad, alegato que, dada la naturaleza de la norma bajo control, no viene a lugar en la presente providencia judicial.

286. *Segundo grupo (organización y ejecución de los comicios)*. Las disposiciones del Acto Legislativo que fueron sometidas a control automático de constitucionalidad, son las siguientes:

“**ARTÍCULO 1º.** La Constitución Política tendrá los siguientes nuevos artículos transitorios:

(...)

ARTÍCULO TRANSITORIO 4º. (...)

PARÁGRAFO 2º. Por razones de orden público, el Presidente de la República podrá suspender la elección en cualquiera de los puestos de votación dentro de las 16 Circunscripciones transitorias de Paz de las que trata el presente acto legislativo previo concepto del sistema de alertas tempranas por parte de la Defensoría del Pueblo, de la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Colombia. Una vez suspendidas se deberá proceder de conformidad con la regulación legal vigente.

PARÁGRAFO 3º. El Gobierno nacional destinará los recursos necesarios para que la Registraduría Nacional del Estado Civil pueda cumplir con la organización del proceso electoral para las 16 Circunscripciones transitorias de Paz que crea el presente Acto Legislativo.

PARÁGRAFO 4º. La Registraduría Nacional del Estado Civil dispondrá de las facultades reglamentarias necesarias requeridas para la organización del proceso electoral de las 16 circunscripciones transitorias de Paz que crea el presente Acto Legislativo.

ARTÍCULO TRANSITORIO 5º. Requisitos para ser candidato. (...)

PARÁGRAFO 4º. El Gobierno nacional reglamentará las sanciones de quienes habiendo sido elegidos en alguna de las circunscripciones transitorias de Paz no cumplan con los requisitos y reglas establecidas en el presente acto legislativo. Para la reglamentación de las sanciones, el Gobierno nacional deberá tener en cuenta el inciso segundo del artículo 134 de la Constitución Política.

(...)

ARTÍCULO TRANSITORIO 7º. Fecha de elecciones. Las elecciones de los Representantes a la Cámara de las Circunscripciones Transitorias Especiales

de Paz se harán en la misma jornada electoral establecida para el Congreso de la República en los años 2022 y 2026.

PARÁGRAFO. Para garantizar una efectiva participación electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá habilitar un periodo especial para la inscripción de candidatos exclusivamente para las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

(...)

ARTÍCULO 2º. El Gobierno nacional reglamentará en un término máximo de treinta días a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo, lo relativo a los mecanismos de observación y transparencia electoral ciudadana, la campaña especial de cedulação y registro electoral y las campañas de pedagogía y sensibilización en torno a la participación electoral.

PARÁGRAFO. La autoridad electoral determinará lo correspondiente a la publicidad y rendición de cuentas en la financiación de las listas inscritas.

ARTÍCULO 3º. En lo no previsto en el presente acto legislativo se aplicarán las demás normas que regulan la materia.”

287. La Sala considera que las disposiciones que confieren facultades reglamentarias al Gobierno Nacional y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, pueden ser “*problemáticas*” frente los ejes contenidos en los principios de *separación de poderes* y de *legalidad*. En lo demás, las disposiciones normativas en comento son instrumentales respecto del objeto principal de la reforma, esto es, la implementación de las CITREP. Particularmente, las normas *sub examine* buscan fijar hitos temporales relevantes, como la fecha de realización de las elecciones, establecen la necesidad de apropiar los recursos necesarios para adelantar los comicios electorales y disponen una remisión normativa.

288. *Facultades reglamentarias conferidas al presidente de la República y a la Registraduría Nacional del Estado Civil.* De un lado, el parágrafo 4º del artículo transitorio 4º faculta a la Registraduría Nacional del Estado Civil para reglamentar la organización del proceso electoral en las CITREP. De otro lado, el parágrafo 4º del artículo transitorio 5º y el artículo 2º facultan al Gobierno Nacional para reglamentar las sanciones de quienes, habiendo sido elegidos en alguna de las CITREP, no cumplan con las exigencias de la reforma constitucional y, adicionalmente, lo relativo a los mecanismos de observación y transparencia electoral ciudadana, la campaña especial de cedulação y registro electoral y las campañas de pedagogía y sensibilización en torno a la participación electoral. Para la reglamentación de tales sanciones, se dijo, es indispensable tener en cuenta el inciso segundo del artículo 134 de la Constitución Política²⁹⁴.

²⁹⁴ “ARTICULO 134. Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en los casos de faltas absolutas o temporales que determine la ley, por los candidatos no elegidos que según el orden de inscripción o votación obtenida, le sigan en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. // En ningún caso podrán ser reemplazados quienes sean condenados por delitos comunes relacionados con pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico; dolosos contra la administración pública; contra los mecanismos de participación democrática, ni por Delitos de Lesa Humanidad. Tampoco quienes renuncien habiendo sido vinculados formalmente en Colombia a procesos penales por la comisión de tales delitos, ni las faltas

289. En criterio de la Sala, las mencionadas disposiciones no sustituyen los ejes de la Constitución Política contenidos en los principios de *separación de poderes* y de *legalidad*. Esto es así, al menos, por cuatro razones. *Primero*, debido a que la mayoría de los temas objeto de las facultades reglamentarias no están sometidos a la reserva de ley. *Segundo*, porque si bien es cierto que la regulación de las sanciones está sometida a la reserva de ley, debido a su relación con el principio de legalidad, también lo es que la reglamentación de las materias reservadas al legislador no es *per se* incompatible con el principio de separación de poderes. Incluso, refiriéndose al principio de reserva de ley, la Corte ha señalado que la delegación al reglamento no supone en sí misma la sustitución del principio de separación de poderes. Así lo ha reconocido esta Corporación, expresamente, en las sentencias C-970 y 971 de 2004 y C-288 de 2012.

290. *Tercero*, debido a que, de acuerdo con la jurisprudencia mencionada en el párrafo precedente, así como también con las sentencias C-1040 de 2005 y C-588 de 2009, “*se sustituye la Constitución, en lo que tiene que ver con el principio de separación de poderes, cuando a través de un acto legislativo (i) se suplanta una de las ramas del poder, a través de la asignación de sus competencias a otros órganos; y, a su vez; (ii) ese traslado de competencia genera que el acto jurídico resultante quede excluido de los controles que la misma Constitución prevé, en especial el control judicial*”²⁹⁵. Ninguna de las dos hipótesis se presenta con la designación de competencias *sub examine*, pues la delegación reglamentaria no tiene la entidad suficiente para generar la suplantación del Congreso de la República. Además, en forma alguna la concesión de facultades reglamentaria supone la exclusión del control judicial. Incluso, actualmente, en la Corte Constitucional se adelanta el control judicial de uno algunos de los actos proferidos en ejercicio de las facultades reglamentarias en comento²⁹⁶.

291. Y, *cuarto*, porque ninguna de las disposiciones en comento contiene medidas que resulten absoluta y definitivamente insostenibles dentro del ordenamiento constitucional. Sin embargo, teniendo en cuenta que los principios de *separación de poderes* y de *legalidad* constituyen referentes interpretativos de los mencionados artículos del Acto Legislativo 2 de 2021, la Sala considera necesario precisar que la interpretación conforme a la Constitución de estos últimos, supone tener en cuenta las reglas establecidas en la jurisprudencia constitucional, particularmente, en lo que respecta a la potestad reglamentaria en materia sancionatoria. Para la Corte, esto es indispensable para descartar una interpretación que resulte incompatible con el ordenamiento jurídico constitucional.

temporales de aquellos contra quienes se profiera orden de captura dentro de los respectivos procesos. (...)” (negrillas propias).

²⁹⁵ Sentencia C-288 de 2012.

²⁹⁶ Expedientes D-14683 y 14684.

292. En la jurisprudencia constitucional se ha sostenido que facultades como las *sub examine* deben entenderse circunscritas a la reglamentación en sí misma. Esto implica, para los efectos del caso concreto, que el Gobierno Nacional solo podrá reglamentar la materia sobre los criterios generales previamente establecidos por la ley. En la Sentencia C-699 de 2015, la Corte definió cuál es el límite del ejercicio de la potestad reglamentaria en materia sancionatoria, particularmente, estudió hasta qué punto las autoridades administrativas pueden participar en la configuración de las sanciones, sin conculcar la exigencia de la reserva de ley. Allí, reiterando el precedente constitucional²⁹⁷, esta Corte señaló que, con el fin de evitar la arbitrariedad por parte de la administración, el principio de reserva de ley que consagra el Artículo 150 de la Constitución Política, “*supone que la estipulación de las conductas sancionables en materia administrativa, concierne a la función exclusiva del Congreso de la República*”.

293. En la decisión en comento, con fundamento en las consideraciones de la Sentencias C-713 de 2012, esta Corporación Judicial puso de presente que “*la potestad sancionatoria se estructura a partir del principio de legalidad, en tanto, sin una determinación de la legalidad previa, la administración carecería de sustento jurídico para actuar, y por lo cual, en aplicación de este principio está supeditada a: «(i) que el señalamiento de la sanción sea hecho directamente por el legislador; (ii) que éste señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción; (iii) que la sanción se determine no solo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable» y tiene como finalidad proteger la libertad individual, controlar la arbitrariedad judicial, asegurar la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo estatal y en su materialización participan, los principios de reserva de ley y de tipicidad»*”.

294. Así las cosas, pese a que los artículos señalados como “*problemáticos*” no sustituyen la Carta Política, su interpretación conforme a la Constitución supone tener en cuenta, además de la jurisprudencia señalada al desarrollar los principios de *separación de poderes* y *legalidad* (ff.jj. 244 a 248 *supra*), las consideraciones precedentes sobre los límites de la potestad reglamentaria en materia sancionatoria.

295. En lo demás, las disposiciones del segundo grupo no sustituyen la Constitución Política. Sin perjuicio de lo dicho en el párrafo precedente, la Corte considera que el contenido normativo de las disposiciones en comento no sustituye, ni total ni parcialmente, el “*compromiso del Estado Social y Democrático de Derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas*” ni el “*marco democrático participativo y la participación política*”. Esto es así, porque ninguna de esas normas supone una medida discriminatoria o restringir el derecho de las víctimas a obtener una reparación por medio de las CITREP, así como tampoco limita su participación

²⁹⁷ Cfr. Sentencias C-448 de 1998, C-829 y C-1076 de 2002, C-328 de 2003 y C-762 de 2009, entre otras.

política o su reconocimiento como minoría en los órganos de representación popular. Por el contrario, leídas en conjunto, las normas impulsan la realización de los comicios en los que se podrá hacer efectivo esto último y aquello.

296. Ahora bien, los cuestionamientos de algunos de los intervinientes frente al parágrafo 2º del artículo transitorio 4º, no plantean ni sustentan en rigor, vicios de competencia por sustitución de la Constitución, sino que corresponden a razones de conveniencia de la reforma constitucional, en relación con las cuales esta Corporación no tiene competencia para pronunciarse. En efecto, las Organizaciones Sociales intervinientes plantearon la necesidad de permitir la participación de las víctimas en la decisión de suspender las elecciones por razones de orden público. Tales argumentos, por conducentes que sean, no puede ser debatidos en el foro del control automático de constitucionalidad de los actos reformativos de la Constitución Política, debido las limitaciones que, en la materia, el constituyente primario y derivado le impusieron a esta Corte.

297. *Tercer grupo (sobre los electores y el sufragio)*. Las disposiciones del Acto Legislativo que fueron sometidas a control automático de constitucionalidad, son las siguientes:

“**ARTÍCULO 1º.** La Constitución Política tendrá los siguientes nuevos artículos transitorios:

(...)

ARTÍCULO TRANSITORIO 2º. (...)

PARÁGRAFO. Para las elecciones de las 16 Circunscripciones Especiales de Paz, se excluirán las cabeceras municipales de cada uno de los municipios que la conforman y únicamente se habilitarán los puestos de votación y el censo electoral de la zona rural de estos. Se garantizará la participación de los habitantes de zonas rurales, apartadas y centros poblados dispersos de estas Circunscripciones para lo cual la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá crear nuevos puestos de votación en dichas zonas.

ARTÍCULO TRANSITORIO 4º. Los ciudadanos podrán ejercer su derecho al voto en las circunscripciones transitorias especiales de Paz, sin perjuicio de su derecho a participar en la elección de candidatos a la Cámara de Representantes en las elecciones ordinarias.

La Registraduría Nacional del Estado Civil adoptará medidas especiales para la actualización y vigilancia del censo electoral, la inscripción de candidatos y el Consejo Nacional Electoral la financiación de las campañas, de conformidad con lo establecido en este Acto Legislativo.

Se garantizará la participación real y efectiva de los pueblos étnicos, a través de la inscripción de cédulas, la pedagogía del voto y la instalación de puestos de votación en sus territorios.

(...)

PARÁGRAFO 1. En todo caso, la votación de las circunscripciones transitorias especiales de Paz no se tendrá en cuenta para determinar el umbral de acceso a la distribución de curules en la elección ordinaria de la Cámara de Representantes.

(...)”

298. En ejercicio de la potestad que le confiere la Sentencia C-674 de 2017, la Sala ha identificado dos aspectos, en principio, “*problemáticos*”: de un lado, la exclusión de las cabeceras municipales de cada uno de los municipios que conforman la CITREP y, del otro, la posibilidad de que un mismo ciudadano participe, con dos votos diferentes, en las elecciones de la Cámara de Representantes.

299. *Las disposiciones del tercer grupo no sustituyen la Constitución Política.* El contenido normativo de los artículos antes transcritos, incluso, visto desde la perspectiva de las situaciones “*problemáticas*” antes señaladas, no sustituye elementos axiales de la Carta Política, ni total ni parcialmente. Particularmente, la Corte descarta *prima facie* la relación de tales contenidos con los ejes contenidos en los principios de *separación de poderes* y de *legalidad* y, además, encuentra que no se sustituyeron el “*compromiso del Estado Social y Democrático de Derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas*” ni el “*marco democrático participativo y la participación política*”.

300. Los contenidos normativos *sub examine* fortalecen y robustecen los ejes identificados en la premisa mayor. En efecto, la exclusión de las cabeceras municipales garantiza la participación política de quienes habitan las zonas rurales, debido al potencial electoral de los centros urbanos, como lo manifestaron algunos intervinientes y la Defensoría del Pueblo. Por otro lado, teniendo en cuenta la naturaleza de los criterios que sirvieron para establecer la distribución territorial de las CITREP –pobreza, afectaciones derivadas del conflicto y debilidad institucional–, esta Corte entiende que la exclusión señalada contribuye a la reparación de las víctimas del conflicto, al erigirse como garantía del derecho que se les reconoce a elegir y ser elegidos en las CITREP.

301. La Sala considera que no es viable condicionar la aplicación del párrafo del artículo transitorio 2º, en el sentido de que únicamente aplique a los municipios que tienen más de cincuenta mil habitantes, como lo solicitó la Defensoría del Pueblo y algunos de los intervinientes²⁹⁸. Esto, al menos, por tres razones: *primero*, porque las CITREP son mecanismos de reparación integral en favor de las víctimas del conflicto, pero ello no implica que todas ellas deban recibir idénticos mecanismos de reparación, al mismo tiempo y en el mismo escenario jurídico. *Segundo*, debido a que la delimitación territorial de las CITREP no supone un privilegio que resulte discriminatorio, que, como tal, sustituya el principio de igualdad. Por el contrario, la división territorial se encuentra justificada en el mandato de paz y se explica en el carácter abierto del punto 2.3.6. del Acuerdo de Paz. Y, *tercero*, porque, en cierta medida, dicho

²⁹⁸ En efecto, algunos ciudadanos cuestionaron la exclusión de las cabeceras municipales de los comicios por considerarla injustificada, contraria al derecho a la igualdad y ajena a lo que se pactó en el Acuerdo de Paz (ff.jj. 22 y 23 supra). Con todo, tales alegatos no contienen razones suficientes y aptas para construir un reproche de sustitución de la Constitución. Eventualmente, podrían dar lugar a un cargo por violación al principio de igualdad, alegato que, como se dijo al estudiar el primer grupo de normas, no se puede abordar en este proceso, dada la naturaleza de la norma bajo control.

condicionamiento implicaría desconocer el desarrollo legislativo de la iniciativa *sub lite*, debido a que el mencionado condicionamiento coincide con el texto que presentó el Gobierno Nacional²⁹⁹ y que aprobó el Senado en el primero y segundo debate³⁰⁰, el cual fue excluido de la discusión en el tercer debate³⁰¹ del proyecto de acto legislativo. El texto aprobado, del que se excluyó la parte que se echa de menos, fue sometido al trámite de conciliación correspondiente³⁰².

302. La posibilidad que el acto reformativo establece, consistente en que un ciudadano participe con dos votos en las elecciones de una misma cámara legislativa, por su parte, está directamente relacionada con la terminación del conflicto armado y la consecución de una paz estable y duradera. Así, el eventual impacto institucional que esto genera, encuentra fundamento en una finalidad a la que esta Corte le ha reconocido un papel protagónico a la hora de establecer la sustitución de la Constitución en el contexto del posconflicto. De todos modos, las CITREP fueron creadas para dos periodos constitucionales específicos, en otras palabras, que es una medida temporal.

303. La jurisprudencia constitucional ha reconocido la relevancia que tiene en el sistema democrático la regla “*una persona un voto*”. Esta, se erige como garantía del principio de igualdad en el marco democrático, por ejemplo, en lo que respecta al derecho a elegir. En ese sentido, mediante la Sentencia 169 de 2001, la Corte consideró ajustado a la Carta la siguiente prohibición: “[n]inguna persona podrá votar simultáneamente por un candidato a la Cámara de circunscripción territorial y por un candidato a la Cámara de circunscripción especial”. Para tales fines, señaló que la prohibición es reflejo de la mencionada regla. Sin embargo, también es cierto que la misma jurisprudencia ha reconocido que dicha regla no es absoluta y, por ende, que puede tener excepciones. En efecto, en la Sentencia C-1110 de 2000, la Corte señaló que:

“(…) incluso en ámbitos y organizaciones que, conforme a la Carta, se rigen por el principio democrático, la regla «una persona un voto» no tiene una operancia absoluta. Así, en el campo político, la propia Constitución, con el fin de potenciar otros valores constitucionales, ha admitido cierta desviación frente a la «regla un persona un voto». Por ejemplo, la existencia de circunscripciones especiales para minorías, como los indígenas, en el Senado (CP art. 171), o para otros grupos étnicos en la Cámara (CP art. 176), implica una alteración de esta regla, con el fin de proteger y promover el pluralismo y la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana (CP arts 7 y 8). De otro lado, el artículo 176 superior establece que «habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil». En la práctica esto significa que el voto de una persona de un departamento poco poblado vale más que el de los habitantes de las circunscripciones más pobladas, pero ese distanciamiento de la regla «una persona un voto» no puede ser considerado discriminatorio, no sólo porque tiene base constitucional expresa sino además por cuanto busca fortalecer la autonomía territorial y proteger a las entidades territoriales menos poderosas. // 13- Conforme a lo anterior, en

²⁹⁹ Gaceta 308 de 2017.

³⁰⁰ Gacetas 476 y 644 de 2017.

³⁰¹ Gacetas 946 y 1048 de 2017.

³⁰² Gacetas 1100 y 1102 de 2017.

ámbitos en donde la Carta exige una organización democrática, en principio la regla para adoptar decisiones colectivas debe conferir un mismo peso al voto de las distintas personas; sin embargo, es posible apartarse de esa norma de decisión, siempre y cuando existan razones constitucionales claras que justifiquen ese alejamiento de la regla «una persona un voto».”

304. En ese contexto, la excepción a la regla “*una persona un voto*” estaría justificada en la participación de las víctimas y en la contribución a terminar el conflicto armado y la consecución de una paz estable y duradera, finalidades que, como se dijo previamente, esta Corte ha reconocido como protagónicas a la hora de establecer la sustitución de la Constitución en el contexto del posconflicto.

305. Por lo demás, ninguno de los artículos del tercer grupo, particularmente, ninguna de las disposiciones que dan lugar a las situaciones “problemáticas”, contiene medidas que resulten absoluta y definitivamente insostenibles dentro del ordenamiento constitucional. Por una parte, la eventual exclusión de víctimas que habitan en las cabeceras municipales no supone, necesariamente, la sustitución del “*compromiso del Estado Social y Democrático de Derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas*”. Lo mismo podría decirse sobre el “*marco democrático participativo y la participación política*”. Lo primero porque no se afecta el carácter reparatorio de las CITREP. Lo segundo debido a que tampoco se anula el derecho de las víctimas a participar en la conformación del poder político, pues las personas que habitan las cabeceras excluidas, de todos modos, conservan su derecho a participar en las elecciones ordinarias para la Cámara de Representantes. Este tema fue objeto de controversia en el tercer debate que se adelantó ante la Comisión Primera de la Cámara, en donde se optó por la fórmula que buscaba prevenir el riesgo que suponía permitir que participaran las personas inscritas en las cabeceras municipales³⁰³, particularmente, el riesgo para la representación de las personas que habitan en las zonas rurales, que son las que, por regla general, fueron mayormente afectadas por el conflicto armado.

306. *Cuarto grupo (sobre los candidatos)*. Las disposiciones del Acto Legislativo que fueron sometidas a control automático de constitucionalidad, son las siguientes:

ARTÍCULO 1º. La Constitución Política tendrá los siguientes nuevos artículos transitorios:

(...)

ARTÍCULO TRANSITORIO 3º. Inscripción de candidatos. Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos. Las campañas contarán con financiación estatal especial y acceso a medios regionales. Se desarrollarán mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto del electorado.

³⁰³ Gaceta 1070 del 20 de noviembre de 2017, pp. 15 a 52.

Los candidatos solo pueden ser inscritos por organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas u organizaciones sociales, incluyendo las de las mujeres, y grupos significativos de ciudadanos.

Cuando la circunscripción coincida en todo o en parte con territorios étnicos, adicionalmente podrán inscribir candidatos:

a) Los consejos comunitarios; // b) Los resguardos y las autoridades indígenas en sus territorios, debidamente reconocidos, en coordinación con sus • respectivas organizaciones nacionales; // c) Las Kumpaño legalmente constituidas.

PARÁGRAFO 1°. Los partidos y movimientos políticos que cuentan con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica, incluido el partido o movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP, a la actividad política legal, no podrán inscribir listas ni candidatos para estas circunscripciones. Ningún grupo significativo de ciudadanos u organización social podrá inscribir listas de candidatos para las circunscripciones de Paz simultáneamente con otras circunscripciones.

PARÁGRAFO 2°. Se entiende por organizaciones sociales, las asociaciones de todo orden sin ánimo de lucro que demuestren su existencia en el territorio de la circunscripción, mediante personería jurídica reconocida al menos cinco años antes de la elección, o mediante acreditación ante la autoridad electoral competente del ejercicio de sus actividades en el respectivo territorio durante el mismo periodo.

PARÁGRAFO 3°. Los candidatos, además de los requisitos generales, deberán ser ciudadanos en ejercicio y cuyo domicilio corresponda a la circunscripción o desplazados de estos territorios en proceso de retorno.

PARÁGRAFO 4° La inscripción de candidatos por grupos significativos de ciudadanos, requerirá respaldo ciudadano equivalente al 10% del censo electoral de la respectiva Circunscripción Transitoria Especial de Paz. En ningún caso se' requerirá más de 20. 000 firmas.

(...)

ARTÍCULO TRANSITORIO 5°. Requisitos para ser candidato. Los candidatos a ocupar las curules en estas circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes deberán cumplir con los requisitos generales establecidos en la Constitución y en la ley para los Representantes a la Cámara, además de los siguientes requisitos especiales:

1. Haber nacido o habitado en el territorio de la respectiva circunscripción los tres años anteriores a la fecha de la elección o,
2. Los desplazados que se encuentren en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio de la circunscripción su lugar de habitación, deberán haber nacido o habitado en él al menos tres años consecutivos en cualquier época.

PARÁGRAFO 1°. Para los solos efectos del presente acto legislativo, se consideran víctimas aquellas personas que individual -y únicamente hasta el tercer grado de consanguinidad y primero de afinidad- o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

La condición de víctima individual o colectiva se acreditará según certificación expedido por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

PARÁGRAFO 2°. No podrán presentarse como candidatos quienes hayan sido candidatos elegidos o no a cargos públicos, con el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica, o quienes lo hayan sido por un partido político cuya personería jurídica se haya perdido, dentro de los cinco años anteriores a la fecha de la inscripción, o hayan hecho parte de las direcciones de estos, durante el último año.

PARÁGRAFO 3°. Dado el carácter especial de estas circunscripciones, los miembros de los grupos armados al margen de la ley que hayan suscrito un acuerdo de Paz con el Gobierno nacional y/o se hayan desmovilizado de manera individual en los últimos veinte años, no podrán presentarse como candidatos a las circunscripciones transitorias especiales de Paz.

(...)

ARTÍCULO TRANSITORIO 8°. Financiación. La financiación de las campañas será preponderantemente estatal, mediante el sistema de reposición de votos y acceso a los anticipos, en los términos y topes que determine la autoridad electoral.

La autoridad electoral entregará los anticipos equivalentes al 50% del resultado de multiplicar el valor del voto a reponer por el número de ciudadanos que integran el censo electoral de la respectiva circunscripción. Esta suma se distribuirá en partes iguales entre todas las listas inscritas. En ningún caso el anticipo podrá superar el tope de gastos que determine la autoridad electoral. La financiación se realizará dentro del mes siguiente a la inscripción de la lista. Las sumas de dinero se entregarán sin dilaciones a las organizaciones promotoras de la lista, y en ningún caso a los candidatos.

Los particulares podrán contribuir a la financiación de estas campañas mediante donaciones hechas directamente al Fondo Nacional de Partidos y Campañas Electorales, las cuales serán distribuidas por la autoridad electoral entre todas las campañas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, por partes iguales, hasta concurrencia del monto máximo señalado. Estas donaciones no podrán superar el 10% del monto establecido para la Cámara de Representantes y recibirán el tratamiento tributario que establece la ley para las donaciones y contribuciones a los partidos y movimientos políticos.

No se permiten aportes privados directos a campañas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

ARTÍCULO TRANSITORIO 9°. Acceso a medios de comunicación. Cuando se utilicen medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, las campañas únicamente podrán utilizar los espacios gratuitos otorgados por el Estado. Para ello, la autoridad electoral reglamentará la asignación de espacios gratuitos en los medios de comunicación social regional que hagan uso del espectro electromagnético, sin perjuicio de que puedan ampliarse en caso de que se creen espacios en nuevos medios de comunicación.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Autoridad Nacional de Televisión señalarán los espacios de que se puede disponer. Tal distribución se hará conforme a las normas electorales vigentes.

(...)"

307. En ejercicio de la potestad conferida por la Sentencia C-674 de 2017, la Corte ha identificado seis aspectos, en principio, “*problemáticos*”: (i) la exclusión de los hijos adoptivos de la noción de víctima; (ii) la obligación de

acreditar la calidad de víctima por medio de la certificación expedida por la Uariv; (iii) la exigencia a las víctimas de desplazamiento forzado que quieran ser candidatos y que no habiten en el municipio correspondiente a la CITREP, consistente en que demuestren estar “*en proceso de retorno*” al lugar de donde fueron desplazados; (iv) que los candidatos solo puedan ser inscritos por organizaciones de víctimas, campesinas o sociales, lo que supone que no pueden ser inscritos por partidos y movimientos políticos tradicionales; y (v) la prohibición para ser candidato, dirigida a quienes lo hayan sido a cargos públicos, elegidos o no, con el aval de partidos o movimientos políticos tradicionales, así como también a quienes lo hayan sido por un partido político cuya personería jurídica se haya perdido o hayan hecho parte de las direcciones de estos.

308. *Exclusión de los hijos adoptivos de la noción de víctima.* El párrafo 1º del artículo transitorio 5º reconoce como víctimas a las personas que hayan sufrido daños como consecuencia de infracciones al DIH o de violaciones a los DDHH, ocurridas con ocasión del conflicto armado. En lo que respecta a las víctimas individuales, se incluye a la víctima propiamente dicha y a sus familiares hasta el tercer grado de consanguinidad y primero de afinidad. Sin embargo, no se incluye a los hijos adoptivos, con quien la víctima tiene parentesco civil.

309. Para la Sala, la referida exclusión plantea dificultades que impiden su interpretación armónica con el mandato de igualdad, que, como se dijo en los ff.jj. 249 a 253 *supra*, constituye un elemento identitario de la Constitución Política. En efecto, una interpretación literal del mencionado párrafo es hermenéuticamente incompatible con el principio de igualdad y, particularmente, con el inciso 6º del artículo 42 *ibidem*, que establece que: “[l]os hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, **adoptados** o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes” (negrillas propias). En la misma línea, la Corte toma nota de que en la jurisprudencia constitucional se ha resaltado que: “el artículo 13 expresamente proscribió la discriminación por razones de origen familiar”³⁰⁴ y que, al hacerlo así, el “Constituyente confirmó la tendencia que con anterioridad había acogido la legislación, en cuyo ámbito ya había tenido lugar el proceso de equiparación, para los efectos pertinentes, entre los hijos legítimos y los hijos adoptivos.”³⁰⁵.

310. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala considera que la exclusión de los hijos adoptivos no es suficiente para declarar la inconstitucionalidad del párrafo en comento. *Primero*, porque en procesos como el de la referencia no tiene cabida un juicio de confrontación material entre el acto reformativo de la Constitución y los postulados constitucionales y, *segundo*, porque la medida en sí misma no es absolutamente insostenible en el ordenamiento jurídico constitucional. De todos modos, aún si se hace caso omiso de los dos argumentos anteriores y se asume que la norma afecta de forma relevante el principio de igualdad, lo cierto

³⁰⁴ Sentencia C-831 de 2006. En similar sentido, C-742 de 1998, C-1287 de 2001 y C-105 y C-310 de 2004.

³⁰⁵ *Ib.*

es que su declaratoria de inexecutable supondría un escenario de desprotección mucho más gravoso del que se pretendería remediar.

311. Así las cosas, pese a que el párrafo señalado como “*problemático*” no sustituye el principio de igualdad de la Carta Política, habida cuenta de que no contiene una medida que resulte absoluta y definitivamente insostenible dentro del ordenamiento constitucional, la Sala considera que su interpretación conforme a la Constitución Política supone la inclusión del parentesco civil.

312. *La obligación de acreditar la calidad de víctima por medio de la certificación expedida por la Uariv.* El párrafo 1° del artículo 5° transitorio establece que la condición de víctima se debe acreditar con la certificación expedida por la Uariv, entidad responsable del Registro Único de Víctimas (desde ahora, RUV), por disposición del artículo 154 de la Ley 1448 de 2011. Así, el párrafo en comento circunscribe el ejercicio del derecho de las víctimas a ser candidatas para las CITREP, al reconocimiento administrativo de la calidad de víctima de conflicto, esto es, a su inclusión en el RUV. Al respecto, algunos intervinientes reprocharon tal exigencia, con fundamento en que constituye un “*castigo*” para las víctimas del conflicto y, adicionalmente, no estaba contempladas en el Acuerdo de Paz.

313. Tal exigencia no supone la sustitución de ninguno de los ejes identificados como premisa mayor en esta providencia (fj. 262 *supra*). Se trata de una medida que busca garantizar que la persona que resulte elegida tenga la calidad de víctima del conflicto y, como tal, que represente los intereses de las personas que se encuentran en su misma situación, lo que, además de ser una medida de reparación integral, contribuye a la representación política de todo el colectivo de víctimas de la violencia. Esta medida, por lo demás, no supone una discriminación negativa, pues busca la inclusión de un grupo poblacional de especial protección constitucional. Sin embargo, la Sala considera necesario precisar que la interpretación conforme a la Constitución del párrafo 1° del artículo 5° transitorio, exige tener en cuenta la jurisprudencia de este Tribunal.

314. Mediante la Sentencia SU-599 de 2019, la Sala Plena expuso diferentes problemáticas del RUV, las cuales, se dijo, ponen en evidencia la existencia de un subregistro de víctimas del conflicto, incluso, en tipos de victimización delicadas e históricamente invisibilizados, como es el caso de la violencia de género. Por los problemas evidenciados, la Corte Constitucional señaló que la calidad de víctima no la confiere la inscripción en el RUV sino que se adquiere con la ocurrencia del hecho victimizante. En la referida providencia judicial también se adujo que la inscripción en el RUV “*consiste en un trámite administrativo que tiene como objetivo declarar la condición de víctima para, de esa manera, permitir el acceso a los beneficios legales y los diferentes mecanismos de protección de derechos de carácter específico, prevalente y diferencia*”.

315. Tales consideraciones le sirvieron a este Tribunal para reiterar las siguientes reglas: “(i) *la falta de inscripción (...) de una persona que cumple*

con los requisitos necesarios para su inclusión, no solo afecta su derecho fundamental a ser reconocido como víctima, sino que además implica la violación de una multiplicidad de derechos fundamentales como el mínimo vital, la unidad familiar, la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, entre otros; (ii) los funcionarios encargados del registro deben suministrar información pronta, completa y oportuna sobre los derechos involucrados y el trámite que debe surtir para exigirlos; (iii) para la inscripción en el RUV únicamente pueden solicitarse los requisitos expresamente previstos por la ley; (iv) las declaraciones y pruebas aportadas deben tenerse como ciertas en razón del principio de buena fe, salvo que se pruebe lo contrario; y (v) la evaluación debe tener en cuenta las condiciones de violencia propias de cada caso y aplicar el principio de favorabilidad, con arreglo al deber de interpretación *pro homine*". Además, en esa ocasión se dijo que la calidad de víctima podía ser reconocida –no adquirida– por medio de sentencia judicial, bien porque se ordene la inclusión de la persona en el RUV, como ocurrió, por ejemplo, en las sentencias T-832 de 2014 y T-393 de 2018, o bien porque la providencia contenga el reconocimiento de la calidad de víctima de la persona interesada.

316. Por otro lado, en lo que respecta al reconocimiento de la calidad de víctima que le corresponde efectuar a la Uariv, la Corte considera necesario resaltar que, para evitar interpretaciones que impidan armonizar los postulados constitucionales en tensión, es indispensable que la condición de quien se considere víctima del conflicto se estudie a partir de criterios objetivos, incluso, cuando la decisión de la Uariv sea la no inclusión en el RUV. Por un lado, es necesario que la entidad valore criterios jurídicos, técnicos y de contexto al momento de analizar cada caso, a partir de las reglas definidas por la jurisprudencia constitucional³⁰⁶. Por el otro, la negativa de inclusión debe hacerse con fundamento en las causales establecidas en el artículo 40 del Decreto 4800 de 2011, en concordancia con los artículos 3º, 61 y 155 de la Ley 1448 de 2011.

317. Así las cosas, pese a que la exigencia señalada como "*problemática*" no sustituye principios axiales de la Carta Política, habida cuenta de que no contiene una medida que resulte absoluta y definitivamente insostenible dentro del ordenamiento constitucional, la Sala considera que su interpretación conforme a la Constitución supone tener en cuenta dos aspectos: de un lado, que la calidad de víctima también puede ser acreditada por medio de sentencia y, del otro, que, de todos modos, la valoración que realiza la Uariv o quien haga sus veces, debe hacerse con fundamento en los mencionados parámetros objetivos.

318. La expresión "*en proceso de retorno*". El numeral 2º del artículo transitorio 5º establece que las personas en condición de desplazamiento forzado que se encuentren en "*proceso de retorno*" y que aspiren a ser candidatos, con el propósito de establecer en el territorio de la circunscripción su lugar de habitación, deberán haber nacido o habitado en él al menos tres años

³⁰⁶ Cfr. Sentencias T-274 de 2018, T-169 de 2019 y T-067 de 2020

consecutivos en cualquier época. Sobre el particular, algunos intervinientes pidieron tener en cuenta que se produce una limitación al derecho de las víctimas a ser elegidos, que se materializa con la exclusión implícita de aquellas personas que, siendo desplazadas por la violencia, no han retornado ni están en proceso de retorno (ff.jj. 27 y 28 *supra*).

319. Para la Corte, la expresión “*en proceso de retorno*” no sustituye ninguno de los principios identitarios identificados como premisa mayor en esta providencia (fj. 262 *supra*). Por el contrario, lo que busca es garantizar la representación política de las víctimas que habitan en las zonas más afectadas por la violencia. Así, además de no ser absoluta y definitivamente insostenible en el ordenamiento constitucional, la medida contribuye a la reparación de las víctimas en el marco democrático participativo. Por lo demás, la Sala no encuentra en la expresión una discriminación de tal envergadura que sustituya el principio de igualdad.

320. Sin embargo, la Sala considera necesario establecer cuál es la interpretación conforme a la Constitución de la expresión objeto de estudio. Esto con el objetivo de descartar interpretaciones que impidan la armonización de los postulados constitucionales y que, además, podrían conducir a imponer cargas excesivas a las víctimas del desplazamiento forzado o, eventualmente, a hacer nugatorios los efectos de la exigencia relacionada con el proceso de retorno.

321. En sede de tutela, esta Corte se ha pronunciado sobre casos que involucran procesos de retorno y reubicación de la población desplazada por la violencia, catalogada como sujeto de especial protección constitucional. Por ejemplo, en las sentencias T-528 de 2010 y T-244 de 2014³⁰⁷, se señaló que el proceso de retorno debe cumplir con unas exigencias normativas, en particular, debe acatar los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad y, además, asegurar la plena participación de los afectados. Para tales fines, las salas de revisión de la Corte han tomado como referente el artículo 74 del Decreto 4800 de 2011, reglamentario de la Ley 1448 del mismo año, y los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, elaborados por la Organización de Naciones Unidas.

322. El estándar jurisprudencial referido previamente le impone a las autoridades electorales correspondientes, a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos para ser candidatos en las CITREP, la obligación de valorar, *primero*, que el proceso de retorno de la persona en condición de desplazamiento se encuentre materialmente en curso y, *segundo*, que dicho proceso sea posible desde las perspectivas fáctica y jurídica. Para la viabilidad jurídica, es necesario tener en cuenta la jurisprudencia constitucional y los principios mencionados en el párrafo inmediatamente anterior. Es del caso aclarar que lo primero tiene como objeto impedir que la exigencia legal sea interpretada de tal forma que pierda su sentido útil. Lo segundo, por otro lado,

³⁰⁷ En similar sentido, Cfr. Sentencias T-227 de 1997, T-1346 de 2001, T602 de 2003, T-025 de 2004, T-585 de 2006, T-966 de 2007 y T-725 de 2008, entre otras.

busca evitar la imposición de cargas excesivas a la población desplazada por la violencia.

323. Así las cosas, una interpretación conforme a la Constitución de la expresión “*en proceso de retorno*” del artículo transitorio 5º, necesariamente, implica la necesidad de valorar que el proceso de retorno de la persona en condición de desplazamiento que quiere ser candidato en las CITREP: (i) se encuentre materialmente en curso; y (ii) sea jurídica y factiblemente posible.

324. *En lo demás, las disposiciones del cuarto grupo no sustituyen la Constitución Política.* El contenido normativo de los artículos transcritos arriba, incluso, visto desde la óptica de las cuatro situaciones “*problemáticas*” señaladas, no tiene relación directa con los ejes contenidos en los principios de *separación de poderes* y de *legalidad*. Además, no sustituye, ni total ni parcialmente, el “*compromiso del Estado Social y Democrático de Derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas*” ni el “*marco democrático participativo y la participación política*”. Por el contrario, tales normas contribuyen al fortalecimiento de dichos ejes o elementos definitorios de la Constitución de 1991. Por un lado, en lo que respecta a los requisitos exigidos a las personas que quieran tener la calidad de candidatos, no se anula la posibilidad que les asiste a ellos de participar en las elecciones generales. Por otro lado, las referidas restricciones tampoco anulan el deber estatal de reparar a las víctimas del conflicto armado interno, en la medida en la que el ordenamiento jurídico reconoce diversas formas de reparación a las víctimas del conflicto armado. En otras palabras, porque la única forma de reparar a las víctimas del conflicto, en lo que al Estado respecta, no es a través de las CITREP. Al respecto, en la Sentencia C-674 de 2017, la Corte manifestó que, en el marco de la justicia transicional, “*los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación pueden ser limitados o restringidos, pero tan solo en tanto esto sea indispensable para la consecución de una paz estable y duradera, y en tanto lo anterior no anule la base y el sustrato mismo del reconocimiento de sus derechos*”.

325. De todos modos, el legislador tiene amplia libertad para establecer las reglas dirigidas a garantizar el derecho a elegir y ser elegido y, además, para determinar la forma como se concreta ese derecho en el escenario de la participación política. Esta libertad, según lo que se dijo en la Sentencia SU-150 de 2021, va “*desde determinar las calidades que se requieren para aspirar a los cargos, la definición del número de ellos, la forma como se adelantará una jornada electoral, los mecanismos dispuestos para definir una elección y los esquemas que permitan captar e identificar la voluntad general*”. Lo anterior, máxime cuando la regulación está acorde con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, como ocurre con las disposiciones en comento, particularmente, con la exigencia del certificado expedido por la Uariv, que se orienta a garantizar que las curules sean ocupadas por víctimas del conflicto y no por personas que pretendan tener tal calidad.

326. Respecto del artículo transitorio 3º, habría que agregar que a la

responsabilidad de asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad de voto del electorado, se adscribe el deber específico de examinar detalladamente la ocurrencia de toda forma de violencia en los comicios, particularmente, cuando, en el escenario del control judicial de los actos de elección, se invoque la causal de nulidad electoral del numeral 1° del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011: cuando “[s]e haya ejercido cualquier tipo de violencia sobre los nominadores, los electores o las autoridades electorales”. En ese contexto, las autoridades respectivas deben flexibilizar el estándar probatorio exigido para la acreditación de cualquier forma de violencia y su incidencia en el resultado electoral, dado el contexto particular que rodea la creación de las CITREP, así como la multiplicidad de las formas que tomó la violencia en el marco del conflicto armado interno. Para tales fines, las exigencias desarrolladas en la jurisprudencia contencioso administrativa³⁰⁸, resultan de gran utilidad.

327. La Sala encuentra que ninguno de los artículos del tercer grupo, particularmente, ninguna de las disposiciones que dan lugar a las situaciones “problemáticas”, contiene medidas que resulten absoluta y definitivamente insostenibles dentro del ordenamiento constitucional. Por una parte, los requisitos establecidos para ser candidato no suponen, necesariamente, la sustitución del “*compromiso del Estado Social y Democrático de Derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas*”. Lo mismo podría decirse sobre el “*marco democrático participativo y la participación política*”. Lo primero, porque no se afecta el carácter reparatorio de las CITREP, precisamente, porque los requisitos se orientan a mostrar tal calidad y, segundo, debido a que tampoco se anula el derecho de las víctimas a participar en la conformación del poder político, pues, como se ha dicho insistentemente, las personas que no cumplan las exigencias del Acto Legislativo 2 de 2021, de todos modos, conservan su derecho a participar en las elecciones ordinarias para la Cámara de Representantes.

328. Con todo, la Sala considera necesario aclarar que la interpretación conforme a la Constitución del artículo transitorio 5° supone la aplicación directa del inciso 5° del artículo 122 de la Carta Política, que establece que: “[s]in perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior”. Esto, porque los antecedentes del Acto Legislativo 2 de 2021 dan cuenta de que el mismo tiene como propósito garantizar la representación de las víctimas del conflicto en el Congreso de la República, pero, de ninguna forma, la de sus victimarios.

³⁰⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencias del 3 de julio de 2009 (17001-23-31-000-2007-00364-02), 26 de febrero de 2014 (66001-23-31-000-2012-00011-01) y 21 de enero y 19 de diciembre del año 2016 (11001-03-28-000-2014-00030-00 y 11001-03-28-000-2016-00081-00)

329. Sin perjuicio de lo anterior, los reparos formulados por algunos de los intervinientes en cuanto al alcance de las distintas disposiciones que integran el cuarto grupo de normas, no plantean vicios de competencia por sustitución de la Constitución, sino que corresponden a razones de constitucionalidad material y argumentos de conveniencia de la reforma constitucional, los cuales, según el precedente pacífico de esta Corte, son ajenos al debate en este tipo de procesos.

330. En efecto, algunos ciudadanos cuestionaron la exigencia de personería jurídica a las organizaciones sociales por considerar que desconoce las particularidades de los procesos sociales que se desarrollan en los territorios y, además, que pasa por alto que en algunas zonas apartadas del país, es difícil acceder al reconocimiento de la personería jurídica (fj. 26 *supra*). También se opusieron a la prohibición señalada en el numeral “ii” del fj. 307 de este fallo.

331. Como se dijo, tales argumentos no son razones suficientes y aptas para construir un reproche de sustitución de la Constitución, pese a que puedan ser ciertos. Tales alegatos podrían dar lugar a un reproche de constitucionalidad material, argumentos que, dada la naturaleza de la norma bajo control, no vienen a lugar en la presente providencia judicial.

332. *Quinto grupo (control y vigilancia)*. Las disposiciones del Acto Legislativo que fueron sometidas a control automático de constitucionalidad, son las siguientes:

“**ARTÍCULO 1º.** La Constitución Política tendrá los siguientes nuevos artículos transitorios:

(...)

ARTÍCULO TRANSITORIO 4º. (...)

Se promoverán mecanismos adicionales de control, observación y veeduría ciudadana por parte de organizaciones especializadas y de partidos y movimientos políticos.

(...)

ARTÍCULO TRANSITORIO 10. Tribunales Electorales Transitorios. La autoridad electoral pondrá en marcha Tribunales Electorales Transitorios de Paz tres meses antes de las elecciones. Estos tribunales velarán por la observancia de las reglas establecidas para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, verificarán el censo electoral de la respectiva circunscripción y atenderán las reclamaciones presentadas en relación con las mismas.

333. En criterio de la Corte, las disposiciones transcritas, *prima facie*, no dan cuenta de aspectos “*problemáticos*” que comprometan los ejes identificados en la premisa mayor. Tales disposiciones se erigen como garantía del Acto Legislativo 2 de 2021, particularmente, de la representatividad de las personas que habitan los territorios más golpeados por la violencia del conflicto armado interno, habida consideración de que las reglas objeto de control, observación y veeduría apuntan a garantizar que las CITREP sean ocupadas por víctimas del

conflicto armado, que su elección se haga por parte de quienes son víctimas y que en esto y aquello no intervengan los partidos y movimientos políticos tradicionales. Todo, con miras a facilitar la transición política y la apertura democrática para construir la paz.

334. *Las disposiciones del quinto grupo no sustituyen la Constitución Política.* Sin perjuicio de lo dicho en el párrafo precedente, la Corte considera que el contenido normativo de las disposiciones en comento no sustituye, ni total ni parcialmente, los ejes definatorios identificados en la premisa mayor. Esto es así, porque ninguna de esas normas, en forma alguna, supone una medida discriminatoria, así como tampoco restringir el derecho de las víctimas a obtener una reparación por medio de las CITREP, así como tampoco limita su participación política o su reconocimiento como minoría en los órganos de representación popular. Además, la promoción de mecanismos de control, observación y veeduría de los comicios, en forma alguna, compromete los principios de *separación de poderes y legalidad* y tampoco constituye una medida que resulte absoluta y definitivamente insostenible dentro del ordenamiento constitucional, dado el carácter temporal de tales mecanismos. Lo mismo podría decirse de la creación de un tribunal electoral, de un lado, por el ámbito de las tareas encargadas y, por el otro, por el carácter temporal con el que fue concebido.

335. Las normas del quinto grupo no fueron objeto de intervenciones ciudadanas. Sin embargo, la Procuradora General de la Nación señaló que *“el establecimiento de los tribunales electorales transitorios completa el engranaje requerido para el certamen electoral, dado que las funciones asignadas los presentan como instancia independiente e imparcial, cuya finalidad es garantizar la transparencia, igualdad y probidad de los comicios, así como el acatamiento de los artículos que componen el Acto Legislativo 02 de 2021”*³⁰⁹.

336. Conclusión. Con fundamento en las consideraciones expuestas anteriormente, la Corte concluye que el Congreso de la República, al crear y regular las CITREP, no excedió sus competencias en materia de reforma constitucional. Ello es así porque la regulación contenida en el Acto Legislativo 2 de 2021 no comporta el desconocimiento del compromiso del Estado Social de Derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y las víctimas, así como tampoco cercena el marco democrático y participativo y la participación política ni los principios de separación de poderes, legalidad e igualdad, por lo cual ningún eje o elemento esencial de la Constitución Política fue sustituido, ni siquiera de forma parcial.

337. Como consecuencia de lo anterior, teniendo en cuenta, además, que se cumplieron los requisitos de procedimiento previstos en el ordenamiento jurídico para la formación de reformas constitucionales, se declarará la exequibilidad del Acto Legislativo 2 del 2021.

³⁰⁹ Concepto de la Procuraduría General de la Nación, p. 24.

7. Síntesis de la decisión

338. La Corte examinó si, en la formación del Acto Legislativo 2 de 2021, el Congreso de la República incurrió en algún vicio de procedimiento. Para tal efecto, esta Corte analizó: (i) el cumplimiento de los requisitos de procedimiento previstos en el ordenamiento jurídico para la formación de este acto normativo, y (ii) si se incurrió en vicio de competencia alguno con su promulgación.

339. Inicialmente, la Corte analizó el procedimiento del Acto Legislativo 2 de 2021. Particularmente, (i) determinó la naturaleza y el alcance del control de constitucionalidad de los actos legislativos tramitados y promulgados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz (PLEP); (ii) reiteró la jurisprudencia constitucional sobre las características del PLEP y los requisitos, generales y especiales, para la formación de estos actos legislativos de conformidad con lo previsto por la Constitución Política, el Acto Legislativo 1 de 2016 y la Ley 5ª de 1992; y, finalmente, (iii) verificó que el Acto Legislativo 2 de 2021 sí cumplió con cada uno de tales requisitos.

340. Posteriormente, la Corte examinó la competencia del Congreso para expedir el Acto Legislativo 2 de 2021, con fundamento en la doctrina de la sustitución de la Constitución Política. Con tal objetivo, esta Corporación (iv) reiteró la jurisprudencia relativa a la metodología del juicio especial de sustitución de la Constitución Política; y (ii) determinó, luego de analizar el contenido normativo de la reforma constitucional, que, con la expedición del Acto Legislativo *sub examine*, el Congreso de la República no incurrió en vicio de competencia.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

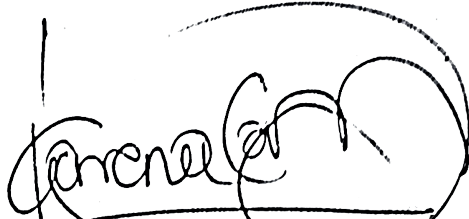
RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** el Acto Legislativo No. 2 del 25 de agosto de 2021, “[p]or medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030”.

Comuníquese y cúmplase,



CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Presidenta



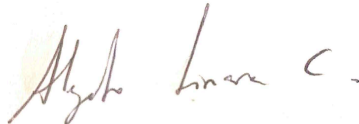
KARENA CASELLES HERNANDEZ
Magistrada (e)



DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Aclaración de voto



JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Aclaración de voto



ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con impedimento aceptado



PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada
Aclaración de voto


GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Aclaración de voto



JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado
Aclaración de voto



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General