

II. EXPEDIENTE D-11653 -SENTENCIA C-332/17 (Mayo 17)
M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

1. Norma acusada

“ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 01 DE 2016
(Julio 7)

Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

Artículo 1º. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

Artículo transitorio. Procedimiento legislativo especial para la paz. Con el propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final) y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto, de manera excepcional y transitoria se pondrá en marcha el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, por un período de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo. 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.

El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz se regirá por las siguientes reglas:

a) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz serán de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional, y su contenido tendrá 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;

b) 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;

c) 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"

d) El primer debate de los proyectos de ley se surtirá en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales Permanentes respectivas, sin que medie para ello solicitud del Gobierno nacional. El segundo debate en las plenarias de cada una de las Cámaras;

e) Los proyectos de ley serán aprobados con las mayorías previstas en la Constitución y la ley, según su naturaleza;

f) Los actos legislativos serán tramitados en una sola vuelta de cuatro debates. El tránsito del proyecto entre una y otra Cámara será de 8 días.

g) Los proyectos de acto legislativo serán aprobados por mayoría absoluta;

h) 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;

i) Todos los proyectos y de acto legislativo podrán tramitarse en sesiones extraordinarias;

j) 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;

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. Las Leyes Estatuarias tendrán control previo, de conformidad con lo previsto en el artículo 153 de la Constitución. El control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará solo por vicios de procedimiento en su formación. 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. En lo no establecido en este procedimiento especial, se aplicará el reglamento del Congreso de la República.

En lo no establecido en este procedimiento especial, se aplicará el reglamento del Congreso de la República.

Artículo 2º. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así: Artículo transitorio.

Facultades presidenciales para la paz. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facultase al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá 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. Las anteriores facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos. Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición.

Artículo 3º. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

Artículo transitorio. Plan de Inversiones para la Paz. El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales. El Gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones.

Las autoridades departamentales, municipales y distritales tendrán la facultad de hacer los ajustes necesarios a sus planes de desarrollo para adecuarlos al Plan de Inversiones para la Paz durante los seis meses siguientes a la adopción de este.

Al inicio de cada legislatura el Presidente de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentarán al Congreso un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones.

Artículo 4º. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

Artículo Transitorio: En desarrollo del derecho a la paz, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera constituye un Acuerdo Especial en los términos del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949.

Con el fin de ofrecer garantías de cumplimiento del Acuerdo Final, una vez éste haya sido firmado y entrado en vigor ingresará en estricto sentido al bloque de constitucionalidad para ser tenido en cuenta durante el periodo de implementación del mismo como parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de las Normas y las Leyes de Implementación y Desarrollo del Acuerdo Final.

En desarrollo del Derecho a la paz, el Procedimiento Legislativo Especial para la aprobación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluirá un "procedimiento de ley aprobatoria del Acuerdo Especial" con los siguientes criterios procedimentales especiales: envío al Congreso para su incorporación al derecho interno por medio de una ley; tramitación como ley ordinaria: radicación del proyecto ante la secretaria del Senado y publicación, debate en comisiones constitucionales conjuntas del Senado y Cámara, votación, debate en plenario del Senado; y debate en plenario de la Cámara. El tránsito del proyecto entre comisión y plenaria será de 8 días, las votaciones serán únicamente de aprobación o improbación de todo el texto; control de constitucionalidad de la ley aprobatoria del Acuerdo Especial; sanción presidencial y publicación en diario oficial; el Gobierno se obligará a presentar esta ley aprobatoria inmediatamente sea firmado y aprobado el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y entrado en vigor el presente Acto Legislativo.

El procedimiento legislativo de aprobación de leyes o actos legislativos para la implementación o desarrollo del Acuerdo Final, será el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, establecido en el artículo 1º de este Acto Legislativo, y estará en vigencia para la aprobación de normas de implementación y desarrollo del Acuerdo Final durante el tiempo establecido en el mismo artículo.

El control constitucional relacionado con la aprobación de la ley aprobatoria del Acuerdo Especial, será único y automático.

El control constitucional relacionado en la implementación del Acuerdo Final mediante leyes ordinarias o leyes estatutarias, será único y automático.

ARTICULO 5º. VIGENCIA. El presente acto legislativo rige a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.”

2. Decisión

PRIMERO: INHIBIRSE de emitir pronunciamiento sobre el literal k) del artículo 1º, el artículo 3º y el artículo 5º del Acto Legislativo 01 de 2016, por ineptitud de la demanda.

SEGUNDO: ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-699 de 2016 en relación con el cargo dirigido contra el literal f) del art. 1º del Acto Legislativo 01 de 2016.

TERCERO: ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-699 de 2016 en relación con el cargo formulado contra el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016.

CUARTO: INHIBIRSE de emitir pronunciamiento en relación con el artículo 4º del acto legislativo 01 de 2016 por las razones expuestas en esta providencia.

QUINTO: DECLARAR LA INEXEQUIBILIDAD de los literales h) y j) del Acto Legislativo 01 de 2016.

3. Síntesis de la providencia

La Corte Constitucional se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo respecto del literal k) del artículo 1º, el artículo 3º y el artículo 5º del acto legislativo 01 de 2016, por falta de certeza, pertinencia y suficiencia en los cargos formulados. Igualmente, dispuso inhibirse con respecto al artículo 4º ibídem, por sustracción de materia, atendiendo que esta norma fue derogada mediante el Acto Legislativo 02 del 11 de mayo de 2017.

La Corte, además, dispuso estarse a lo resuelto en la sentencia C-699 de 2016 en relación con los cargos en contra del literal f) del artículo 1º y del artículo 2º del acto legislativo 01 de 2016, por existir cosa juzgada constitucional.

Por su parte, al analizar los cargos dirigidos contra los literales h) y j) del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016, la Corte Constitucional concluyó que, en la medida en que tales disposiciones contenían limitaciones desproporcionadas a la capacidad deliberativa y decisoria del Congreso de la República en materias que pueden conducir a reformas estructurales del ordenamiento jurídico, sea en el nivel legal, o, incluso, en el constitucional, las mismas resultaban incompatibles con el principio democrático y de separación de poderes, y por consiguiente, sustituían parcialmente la Constitución.

Puntualizó la Corte que no desconoce el espíritu de las limitaciones impugnadas y su propósito de permitir la implementación oportuna del Acuerdo de Paz suscrito por el Presidente de la República con las FARC. Sin embargo, al mismo tiempo, puso de presente que ya desde la Sentencia C-379 de 2016 se había señalado que el efecto de la refrendación popular del acuerdo, inicialmente a través del plebiscito, era de *"... carácter exclusivamente político y relativo a un mandato de implementación del Acuerdo Final, dirigido al Presidente de la República."* En esa sentencia, la Corte prosiguió señalando que, esta caracterización *"... hace que el resultado de (la refrendación popular)¹ no tenga un efecto normativo, esto es, de adición o modificación de norma jurídica alguna, entre ellas la Constitución,"* y que tales *"... alteraciones al orden jurídico hacen parte de la etapa de implementación del Acuerdo y deben cumplir con las condiciones que para la producción normativa fija la Carta Política y, en especial, deben estar precedidas de un debate libre, democrático y respetuoso de los derechos de las minorías."* La producción de actos legislativos y de leyes se desnaturaliza y se hace irreconocible si la capacidad de las comisiones y de las plenarias de Senado y Cámara para introducir modificaciones a los proyectos de ley presentados por el Gobierno Nacional se sujeta al aval previo del Gobierno y si tanto las comisiones como las plenarias solo pueden decidir sobre la totalidad de cada proyecto en una sola votación.

De esta manera, para la Corte, la implementación del acuerdo mediante la incorporación de sus contenidos al ordenamiento jurídico, debe impulsarse ante las instancias normativas correspondientes, en este caso ante el Congreso de la República, respetando los elementos mínimos que configuran el ejercicio de la función legislativa o, en su caso, de la función de

¹ La sentencia alude al plebiscito.

constituyente derivado. Así, si bien es cierto que por vía de una reforma constitucional pueden introducirse modificaciones al procedimiento ordinario para el ejercicio de las referidas funciones por el Congreso, para permitir una más expedita implementación del Acuerdo Final, tales modificaciones no pueden vaciar de contenido la función del Congreso, al privarla de los espacios esenciales de deliberación y de decisión que le son propios.

En este contexto, para la Corte someter la actuación del Congreso en el trámite de implementación del acuerdo, en relación con proyectos normativos que tienen iniciativa privativa del gobierno, a un límite conforme al cual el Congreso solo puede introducirle modificaciones siempre que se ajusten al contenido del acuerdo final y que cuenten con el aval previo del gobierno nacional y que, además, solo pueda decidirse sobre la totalidad de cada proyecto, en una sola votación, implica una limitación que desnaturaliza las competencias del Congreso, lo subordina desproporcionadamente a la actuación de otra de las ramas del poder público y reduce a niveles inadmisibles las posibilidades de deliberación política y los espacios de participación de las minorías.

Advirtió la Corte, por otra parte, que al excluirse la exigencia del aval previo del gobierno, por lo menos en relación con las modificaciones introducidas por el congreso a los proyectos de ley que se cursen mediante el *fast track*, queda, en todo caso, habilitada la posibilidad del gobierno de objetar estas modificaciones, lo cual representa un medio alternativo que de forma suficiente permite al ejecutivo ejercer sus competencias para preservar la fidelidad al Acuerdo sin desnaturalizar la capacidad deliberativa y decisoria del Congreso de la República.

Agregó la Corte que si bien es cierto que en el orden constitucional ordinario existen previsiones conforme a las cuales, la competencia del Congreso se limita a aprobar o improbar los textos que se someten a su consideración, como en el caso de los tratados internacionales, o que limitan, tanto la iniciativa del Congreso, como su capacidad de introducir modificaciones a los proyectos que le sean propuestos por el gobierno, como ocurre en materia de gasto público, no puede desconocerse que existen diferencias significativas entre ellas y el caso que ahora ocupa la atención de la Corte. Aquellas limitaciones, previstas originariamente por la Constitución, se refieren a materias claramente circunscritas y que no implican la alteración de elementos estructurales del ordenamiento jurídico. Por el contrario, las restricciones que la Corte declaró inconstitucionales desnaturalizan las competencias deliberativas y decisorias del Congreso en relación con la forma de implementar todos los ejes temáticos del acuerdo final, que versan sobre un conjunto extenso y complejo de materias, que en muchos casos están previstos en el propio acuerdo con un grado relativamente amplio de indeterminación, circunstancia que se traduce en una correspondiente ampliación de las capacidades decisorias del Presidente, en detrimento de las propias del Congreso.

En consecuencia, la Corte Constitucional decidió declarar la inexecutable de los literales h) y j) contenidos en el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016. Preciso la Corporación que esta decisión rige hacia el futuro y no afecta el trámite de las iniciativas normativas que ya hayan sido expedidas.

4. Salvamento y Aclaraciones de voto

Los magistrados **Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Alberto Rojas Ríos**, salvaron parcialmente el voto.

El magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo**, salvó parcialmente su voto y manifestó que ninguna disposición constitucional limita la competencia del Congreso para adoptar un procedimiento especial de trámite legislativo y menos cuando su objeto es garantizar -en forma excepcional y temporal-, la implementación de un acuerdo de paz, uno de los fines esenciales del Estado. En este sentido, la mayoría de la Corte desconoce su propio precedente pues, de conformidad con el mismo, la sustitución del principio de separación de poderes implica la concentración del poder de tal manera que anula o limita en forma desproporcionada las competencias de los demás e impide su control. El procedimiento especial de trámite legislativo no sustituye el principio de separación de poderes, pues el Congreso conserva su competencia para deliberar sobre las propuestas de reforma presentadas por el Gobierno, así como para aprobarlas o improbarlas mediante reglas especiales, que si bien restringen tales competencias, no las anulan ni impiden la utilización de los procedimientos ordinarios de reforma, los cuales se encuentran vigentes, incluso la iniciativa de los Congresistas en estas materias mediante tales procedimientos ordinarios.

Adicionalmente, las reformas adoptadas mediante el procedimiento especial se encuentran sujetas a control de constitucionalidad por parte de la Corte. En idéntico sentido se pronunció el magistrado **Alberto Rojas Ríos**.

A su vez, el magistrado **Alejandro Linares Cantillo**, anunció que aclara y salva parcialmente su voto y al efecto reiteró su posición respecto de la teoría de la sustitución de la Constitución, según la cual el Congreso de la República es competente para reformar todas las disposiciones constitucionales (excepto lo relativo a la reelección presidencial, de acuerdo con el artículo 197 de la CP), por lo que en modo alguno desborda su competencia la creación de un mecanismo especial de reforma constitucional y legislativo para la implementación de los acuerdos de paz, que concretizan el artículo 22 de la Constitución Política. Reafirmó que esta teoría inacabada presenta una serie de defectos derivados principalmente de (i) la inexistencia en la Constitución de cláusulas expresas que fundamenten la idea de intangibilidad frente a la reforma; (ii) las contradicciones argumentativas derivadas de las distinciones teóricas acogidas por este Tribunal entre el "*poder constituyente originario*" y el "*derivado*", así como (iii) la ausencia de cláusulas expresas en el texto constitucional que señalen diferencias claras en el alcance y la competencia de cada uno de los titulares del poder de reforma de la Constitución –a excepción de la introducida en el artículo 197 de la CP.

Añadió que tal y como lo sostuvo en su momento en la aclaración a la sentencia C-699 de 2016, la tesis de la sustitución es incompatible frente a la transición necesaria para la búsqueda de la paz. Consideró que endurecer los mecanismos de reforma –sin sustento alguno en el texto constitucional– a tal punto de impedir por completo la inclusión de enmiendas que permitan alcanzar la paz, puede llegar a hacer inviable la solución negociada al conflicto armado y va en contra del espíritu mismo de la Constitución de 1991, cuyo sentido y fundamento fue la garantía de la convivencia pacífica de los colombianos.

Adicionalmente, salvó su voto por cuanto en su criterio, la Corte Constitucional ha debido declarar la exequibilidad de las normas demandadas, en la medida en que los literales *h)* y *j)* del AL 01/16, no sustituyen la Constitución. Ello, teniendo en cuenta que la misma concepción del principio de separación de poderes adoptada por nuestra Constitución implica un modelo de colaboración armónica (Art. 113 de la CP) que no resulta vulnerado por las normas acusadas, pues éstas no anulan ni impiden el funcionamiento del órgano legislativo, sino que simplemente limitan ciertos aspectos de su función, en un grado menor, bajo un contexto excepcional, para un fin específico, y por un periodo de tiempo determinado. Explicó que el modelo teórico de separación absoluta entre las ramas del poder público respondió a una reacción del constitucionalismo primigenio contra el absolutismo monárquico, que lentamente ha sido superado para avanzar a un sistema de "*colaboración armónica*", donde sin negar la existencia de controles *inter* e *intra orgánicos*, las ramas del poder público pueden llegar a coincidir en el ejercicio de sus funciones, sin que una anule por completo a la otra. Precisamente, señaló que las normas que estaban siendo examinadas ofrecen un ejemplo de colaboración armónica entre las tres ramas clásicas del poder público y no significan una anulación de las competencias del Congreso, por cuanto, la rama legislativa mantiene en el AL 01/16 su competencia deliberativa y finalmente decisoria respecto del proyecto de ley o acto legislativo.

En efecto, de acuerdo con el Magistrado Linares Cantillo, es erróneo argumentar que la figura de los "*avales*" contenida en el literal *h)*, del artículo primero del AL 01/16 sustituye la Constitución, cuando esta figura ya existe en el texto de aquella desde 1991, por lo que resulta contrario a la lógica afirmar que una institución que fue ideada por el Constituyente contraría la esencia de la Constitución. En efecto, explicó que la figura del aval se encuentra prevista en materia de hacienda pública (artículos 349 y 351 de la CP), en donde la rama legislativa debe contar con la aquiescencia de la rama ejecutiva. En el caso del AL 01/16, de conformidad con el literal *a)* del artículo primero, los proyectos de ley y actos legislativos son de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional, lo que justifica que cualquier modificación a los mismos cuente con el "*aval*" de la rama ejecutiva. Si en un tema como la hacienda pública el Constituyente optó por una colaboración armónica entre las ramas del poder público, mucho más es predicable ésta respecto de una decisión fundamental como lo es la concreción del derecho/deber a la paz (Art. 22 de la CP), y el cumplimiento de la función del Presidente de la República para conservar el orden público (Art. 189 de la CP).

De otro lado, consideró que la aprobación en bloque, contenida en el literal *j)* del artículo primero del AL 01/16, tampoco es contraria a la esencia de la Constitución. Por el contrario, resaltó que ésta también es una figura ya prevista en el ordenamiento constitucional,

tratándose de convenios (Art. 150.14 de la CP) y tratados internacionales (Art. 150.16 de la CP), así como en el artículo 134 de la Ley 5ª de 1992. Ello, con el fin de salvaguardar la competencia del Presidente (Art. 189.2 de la CP) para negociar los tratados y así garantizar el principio de *pacta sunt servanda*. Se podría objetar que en temas de tratados internacionales se está frente a funciones que la Constitución le otorga principalmente al ejecutivo, de allí que el constituyente creara un modelo constitucional específico en el que se limitan ciertas competencias legislativas. No obstante, tratándose de la negociación de un acuerdo de paz, esta tarea corresponde principalmente al Presidente (Arts. 188 y 189 de la CP, y sentencia C-379 de 2016) y en su ejecución y desarrollo colaboran armónicamente las demás ramas del poder público. Así, consideró que la decisión aquí adoptada mengua las facultades conferidas al Presidente para cumplir los acuerdos de paz a los que se ha obligado. En este sentido, el Acto Legislativo 02 de 2017 busca, en aras del derecho / deber a la paz, dar cumplimiento al principio de *pacta sunt servanda*, incorporando el deber de cumplir de buena fe con lo establecido en el acuerdo final, para todas las autoridades e instituciones del Estado.

En este punto específico, recalcó que no es dable hablar de una violación al principio de separación de poderes, cuando todas las actuaciones del legislador en ejercicio del AL 01/16 están sometidas al control automático y único de la Corte Constitucional, lo cual es una garantía de un control *inter orgánico*, por parte de un órgano autónomo e independiente, lo que materializa precisamente uno de los contenidos esenciales de la separación de poderes. Así mismo, sostuvo que no es acertado afirmar que esta medida afecta la deliberación, puesto que en todo caso, el Congreso mantiene la facultad de proponer modificaciones a los textos propuestos, y más aún, de negar los proyectos que le sean presentados. En este sentido, destacó que proyectos de ley tales como amnistía, jurisdicción especial para la paz y estatuto de oposición, han tenido modificaciones en el ámbito deliberativo y decisorio avaladas por el Gobierno. Finalmente, manifestó que no le corresponde al juez constitucional pronunciarse sobre la calidad o suficiencia del debate en sí mismo. En este sentido, resaltó que la jurisprudencia de la Corte ha reiterado que el control de constitucionalidad de los debates parlamentarios se debe orientar a determinar únicamente las exigencias procedimentales².

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

² Ver sentencias C-155 de 1998, C-880 de 2003 y C-044 de 2015.