

Sentencia C-492/17



Referencia: Expediente RDL-022

Revisión de constitucionalidad del Decreto Ley 889 del 27 de mayo de 2017, *“Por el cual se adiciona un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991”*.

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., tres (3) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Carlos Bernal Pulido, Iván Escrucería Mayolo (e), Diana Fajardo Rivera, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Scheslinger y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, modificado por el Decreto Ley 121 de 2017, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio del 30 de mayo de 2017, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto Ley 889 del 27 de mayo de 2017, *“Por el cual se adiciona un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991”*, con el fin de que se surta el procedimiento de control automático y posterior a su entrada en vigencia, en los términos previstos en el Tercer inciso del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016.

El Magistrado Sustanciador, mediante Auto del 1 de junio de 2017: (i) asumió conocimiento del Decreto Ley 889 de 2017, *“Por el cual se adiciona un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991”*, (ii) comunicó el inicio del proceso al Presidente de la República, al Presidente del

Congreso de la República, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho; (iii) invitó a participar a las Facultades de Derecho de las Universidades de Los Andes, de Antioquia, de Cartagena, EAFIT, Santo Tomás sede Bogotá, Externado de Colombia, Javeriana, Libre, Nacional de Colombia, del Rosario, de La Sabana y Sergio Arboleda, así mismo, al Centro de Estudios Jurídicos De Justicia, a la Comisión Colombiana de Juristas y al Instituto Colombiano de Derecho Procesal; (iv) ordenó por Secretaría General correr traslado al señor Procurador General de la Nación, por el término de diez (10) días, como lo ordena el artículo 3º del Decreto 121 de 2017; y (v) fijar en lista el asunto de la referencia por el término de diez (10) días, con el fin de permitir a los ciudadanos intervenir, de conformidad con el artículo 3º del Decreto Ley 121 de 2017.

Cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, modificado por el Decreto Ley 121 de 2017, procede esta Corporación a decidir sobre la exequibilidad del Decreto Ley objeto de control.

II. TEXTO DEL DECRETO LEY OBJETO DE REVISIÓN

“DECRETO LEY 889 DE 2017
(27 MAYO 2017)

"Por el cual se adiciona un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991"

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 "Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para 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", y

CONSIDERANDO:

Consideraciones generales

Que el artículo 22 de la Constitución Política dispone que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

Que con el fin de dar cumplimiento a este mandato constitucional, el 24 de noviembre de 2017 el Gobierno

Nacional suscribió con las FARC-EP el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Que a partir de la suscripción del Acuerdo Final se dio apertura a un proceso amplio e inclusivo de justicia transicional, enfocado principalmente, en los derechos de las víctimas del conflicto armado.

Que en el marco de dicho proceso, el Gobierno Nacional asumió la obligación de implementar el Acuerdo Final, entre otras medidas, mediante la expedición de normas con fuerza de ley.

Que, asimismo, en desarrollo del valor y principio de la paz, el Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo 01 de 2016, cuyo artículo 1° creó el 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".

Que a través del procedimiento Legislativo Especial para la Paz pueden aprobarse leyes y actos legislativos, los cuales, de conformidad con el literal k del citado artículo 1°, serán objeto de control "automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia", en un procedimiento cuyos términos "se reducirán a la tercera parte de los del procedimiento ordinario y no podrán ser prorrogados".

Que el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016 facultó 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".

Que los decretos con fuerza de ley expedidos por el Presidente de la República en desarrollo de dichas facultades también tendrán control automático de constitucionalidad "posterior a su entrada en vigencia", ante la Corte Constitucional y dentro de los dos meses siguientes a su expedición.

Que el artículo 5° del Acto Legislativo 01 de 2016 estableció que el mismo regiría a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Que el 30 de noviembre de 2016, el Congreso de la República adoptó la decisión política de refrendar el Acuerdo Final.

Que mediante el Decreto 121 de 2017, el Gobierno Nacional adicionó un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991, "por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional", con el fin de dar cumplimiento a lo prescrito en el artículo 1°, literal k y el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016.

Que con el propósito de permitir a la Corte Constitucional priorizar y agilizar la revisión constitucional que le corresponde adelantar sobre los actos legislativos, leyes y decretos con fuerza de ley aprobados y expedidos en el marco del Acto Legislativo 01 de 2016 se hace necesario facultar al alto Tribunal, de manera transitoria, para que reglamente lo relativo a la suspensión de términos en procesos ordinarios de constitucionalidad que cursen ante el pleno de la Corporación.

Que para otorgar dicha facultad, resulta imprescindible adicionar un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991 "por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional", norma de rango legal expedida por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 23 transitorio de la Constitución Política.

Que el punto II del Acuerdo especial celebrado el 7 de noviembre de 2016, incorporado al Acuerdo Final establece el compromiso de crear reglas especiales de control y señala que este último deberá ser automático, posterior y único, y ejercido por la Corte Constitucional sobre las leyes y actos legislativos tramitados por el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, al igual que el término en el que dicha revisión deberá adelantarse, que corresponde a la tercera parte del previsto para el procedimiento ordinario, sin que pueda ser prorrogado.

Que si bien el Acuerdo Final no hace mención expresa del control de constitucionalidad que deberá ejercer el alto Tribunal respecto de los decretos leyes, los mismos se entienden incorporados allí, en virtud de la fuerza de ley de la que están revestidos.

Que, adicionalmente, el tercer inciso del artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016 establece que dicho control de constitucionalidad también deberá ser adelantado sobre los decretos leyes y establece los términos con sujeción a los cuales la Corte realizará dicho control, dentro de los dos meses siguientes a su expedición.

Que en virtud de lo anterior, el contenido de este decreto ley tiene una naturaleza instrumental, en el sentido de que tiene por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del punto II del Acuerdo especial celebrado el 7 de noviembre de 2016, incorporado al Acuerdo Final, referido al control de constitucionalidad de los actos legislativos, leyes y decretos tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, así como del artículo 1°, literal k y el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016.

Que la Corte Constitucional, mediante las Sentencias C-699 de 2016, C-160 de 2017, C-174 de 2017 y C-246 de 2017, definió los criterios de validez constitucional que deben cumplir los decretos con fuerza de ley, y que el Gobierno Nacional reconoce su carácter vinculante y su importancia en un Estado Social de Derecho.

Que el presente decreto ley cumple los requisitos de conexidad objetiva, estricta y suficiente entre este y el Acuerdo Final, así como el requisito de necesidad estricta de su expedición, tal como se expone en la presente parte motiva.

Requisitos formales de validez constitucional

Que el presente Decreto se expide dentro del término de los 180 días posteriores a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, por medio del cual el legislador confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República, con el objeto de "facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final", el cual empieza a contarse el 1 de diciembre de 2016, por cuanto

la refrendación popular del Acuerdo Final tuvo lugar el 30 de noviembre de 2016.

Que el presente decreto es suscrito, en cumplimiento del artículo 115, inciso tercero, de la Constitución Política, por el Presidente de la República y el Ministro de Justicia y del Derecho, quien es el ministro del ramo respectivo, en tanto se otorga una facultad al órgano de cierre de la jurisdicción constitucional.

Que este decreto, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 169 de la Constitución Política tiene el título "Por el cual se adiciona un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991", que corresponde precisamente a su contenido.

Que de conformidad con la jurisprudencia constitucional referida, el presente decreto ley cuenta con una motivación adecuada y suficiente, como pasa a exponerse.

Requisitos materiales de validez constitucional

Que en cumplimiento del requisito de conexidad objetiva, el presente decreto ley:

i) Tiene un vínculo cierto y verificable entre su materia y articulado y el contenido del Acuerdo Final, en tanto, como ya fue señalado, este último, en el punto II del Acuerdo especial celebrado el 7 de noviembre de 2016, incorporado al Acuerdo Final, establece el control automático, posterior y único que deberá ejercer la Corte Constitucional sobre las leyes y actos legislativos tramitados por el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, al igual que el término en el que dicha revisión deberá adelantarse, que corresponde a la tercera parte de aquel del procedimiento ordinario, sin que pueda ser prorrogado.

Que si bien el Acuerdo Final no hace mención expresa del control de constitucionalidad que deberá ejercer el alto Tribunal respecto de los decretos leyes, los mismos se entienden incorporados allí, en virtud de la fuerza de ley de la que están revestidos.

Que como consecuencia de lo anterior, es necesario que la Corte Constitucional esté facultada para suspender los

términos de los procesos ordinarios de constitucionalidad y, así, contar con la posibilidad de agilizar el examen de constitucionalidad de los actos legislativos, leyes y decretos leyes que se expidan mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

ii) Que tal facultad sirve para facilitar la implementación mediante el desarrollo normativo del Acuerdo Final, en la medida en que permite hacer más expedito el control de constitucionalidad de la normatividad que se adopte mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y que dichos desarrollos normativos cuenten con seguridad jurídica después de que el alto Tribunal se haya pronunciado y decida si los mismos deben permanecer en el ordenamiento jurídico o deben ser retirados de este, en razón de su contradicción con la Carta Política.

iii) Que se trata de otorgar a la Corte Constitucional la facultad de suspender los términos de los asuntos ordinarios, con el fin de que esa Corporación pueda priorizar y agilizar el control de constitucionalidad que debe ejercer sobre la normatividad expedida mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, como un requisito necesario para el proceso de implementación del Acuerdo.

Que el presente decreto cumple el requisito de conexidad estricta o juicio de finalidad, en la medida en que al facultar a la Corte para que suspenda los términos de asuntos ordinarios que cursan ante el pleno de la Corporación, se permite una implementación normativa más ágil del Acuerdo Final, al permitirle al alto Tribunal adelantar de manera más expedita el juicio de constitucionalidad sobre las leyes, actos legislativos y decretos adoptados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

Que este decreto ley satisface el requisito de conexidad suficiente, por su estrecha proximidad con el contenido del Acuerdo Final cuyo objeto es agilizar el examen de constitucionalidad de la normatividad de implementación de los compromisos asumidos en este, de conformidad con el punto II anteriormente referido.

Que, asimismo, en cumplimiento del requisito de necesidad estricta, la urgencia en la expedición del presente decreto se ve

plasmada en la exigencia impostergable de que la Corte pueda suspender los términos de los asuntos ordinarios que cursan ante el pleno de la Corporación, y así agilizar la revisión de la normatividad expedida en el marco del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz para cumplir con la función constitucional que le fue encomendada en el Acto Legislativo 01 de 2016.

Que la materia que aquí se regula es meramente instrumental, por lo que no exige una amplia deliberación democrática. Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1°. El Decreto 2067 de 1991 tendrá un nuevo artículo transitorio, así:

Artículo transitorio 5°. La Corte Constitucional, por decisión que deberá ser adoptada por la mayoría de sus miembros, podrá suspender los términos de los procesos ordinarios de constitucionalidad que cursen ante la Sala Plena, cuando esta considere que así se justifica, para que priorice el control automático, único y posterior de constitucionalidad de que trata el literal k) del artículo 1 y el inciso 3 del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016.

Artículo 2°. Vigencia y derogatorias. El presente Decreto rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.”

III. INTERVENCIONES

De acuerdo con la constancia expedida por la Secretaría General¹ de la Corte Constitucional, dentro del término de fijación en lista, el cual venció el 23 de junio de 2017, se recibieron escritos de intervención del ciudadano Nicolay David Orlando Romanovsky Camacho, de la Presidencia de la República, del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia y de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre – Sede Bogotá, los cuales se resumen a continuación.

1. Nicolay David Orlando Romanovsky Camacho

¹ Folio 65.

Mediante escrito radicado en la Secretaría General² el 12 de junio de 2017, Nicolay David Orlando Romanovsky Camacho intervino en el presente proceso para solicitar se declare la inexequibilidad del Decreto Ley 889 de 2017, al considerar que éste no cumple con los requisitos de suficiente motivación y argumentación fijados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En esa misma orientación, señala que la suspensión de términos de las demandas de inconstitucionalidad “*no aparece en el espíritu del constituyente. Ni la asamblea de 1991 incluyó dicha posibilidad (...), ni el constituyente derivado en el Acto Legislativo 01 de 2016 lo hizo, sino que se limitó a reducir el tiempo del examen de constitucionalidad*”³. De tal manera que suspender los términos de las demandas de inconstitucionalidad “*sacrifica la posibilidad*” de retirar prontamente las normas del ordenamiento jurídico que se tachan de inconstitucionales.

2. Presidencia de la República

Claudia Isabel González Sánchez, en calidad de Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República y Enrique Gil Botero como Ministro de Justicia y del Derecho, mediante oficio⁴ radicado en la Secretaría General el 16 de junio de 2017, participan en el proceso para solicitar a esta Corporación declarar la exequibilidad del Decreto Ley 889 de 2017. Sostienen que el decreto objeto de control automático supera las exigencias procedimentales y materiales que realiza la Corte Constitucional sobre las normas que se expidan en el marco del Acto Legislativo 01 de 2016.

En primer término, los intervinientes señalan que el Decreto Ley 889 de 2017 cumple con los requisitos formales⁵ (criterios de competencia, asignación de título normativo e invocación precisa de las facultades excepcionales, temporalidad y motivación); y requisitos materiales⁶ (criterios de finalidad; conexidad objetiva, estricta, suficiente; estricta necesidad y competencia material) decantados por la Corte Constitucional⁷.

En segundo lugar, con respecto a la constitucionalidad del contenido material del decreto ley objeto de control, resaltan la naturaleza

² Folios 37-40.

³ Folio 39.

⁴ Folios 41-57.

⁵ Folios 42-44.

⁶ Folios 44-51.

⁷ Corte Constitucional Sentencias C-699/17, C-160/17, C-174/17, C-224/17, C-253/17 y C-289/17.

marcadamente “*instrumental*”⁸ del decreto ley pues este tiene por objeto facilitar o asegurar la implementación y materialización del Acuerdo Final.

En el mismo sentido, manifiestan que con el artículo transitorio añadido al Decreto 2067 de 1991 por la norma bajo estudio, se pretende viabilizar y agilizar el control de constitucionalidad efectivo, oportuno y realizable⁹ de los instrumentos normativos emitidos en virtud del Acuerdo Final y el Acto Legislativo 01 de 2016, que permiten la implementación y desarrollo de lo acordado. Al respecto señalan:

*“Dado que el Acto Legislativo 1 de 2016 redujo los términos procedimentales para el control de actos legislativos, leyes y decretos leyes dictados bajo su amparo, se requería con inminencia una regulación especial, y con carácter transitorio, que habilitara a la Corte Constitucional para decidir de forma democrática, autónoma, independiente y justificada, si decreta la suspensión de los términos en los procesos ordinarios de constitucionalidad –no los de unificación de tutela-, con el fin de priorizar el procesos de control de constitucionalidad automático, único y posterior de las normas que se dicten para 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.”*¹⁰

3. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia

Por escrito¹¹ radicado en la Secretaría General el 23 de junio de 2017, César Rodríguez Garavito, en condición de Director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia, y Rodrigo Uprimny Yepes, Hobeth Martínez y Maryluz Barragán González, en calidad de investigadores del mismo, solicitan a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad condicionada del Decreto Ley 889 de 2017, en el entendido que el artículo 1° de la norma implica que la Corte Constitucional en los casos que decida suspender los términos de los procesos ordinarios, debe fijar claramente un plazo máximo y realizar verificaciones periódicas, para continuar o reanudar las suspensiones, con fundamento en los argumentos que se resumen a continuación.

En primer lugar, los intervinientes señalan que el decreto ley objeto de control cumple los requisitos de competencia orgánica, temporal y debida

⁸ Folio 44.

⁹ Folio 47.

¹⁰ Folio 51.

¹¹ Folios 58-62.

motivación, así como los requisitos de conexidad, estricta necesidad y reserva legal establecidos en el Acto Legislativo 1 de 2016 y la jurisprudencia constitucional.

En segundo lugar, se afirma en la intervención, que la disposición de suspender términos resulta razonable, conveniente y constitucional, pues dicha posibilidad es atribuida de manera facultativa a la Sala Plena de la Corte Constitucional y no es un mandato obligatorio; por otra parte, la medida busca preservar la guarda y la integridad de la Carta Política, pues permite concentrar el trabajo de la Corte Constitucional en los estudios y debates jurídicos de la implementación normativa del Acuerdo Final.

Por último y con relación a la solicitud de condicionamiento del decreto ley en estudio, señalan los intervinientes que es necesario establecer un límite temporal a la medida de suspensión de términos en los procesos ordinarios de constitucionalidad que cursan ante esta Corporación, pues si bien la aprobación de dicha suspensión tiene que ser adoptada por la mayoría de los magistrados en Sala Plena, esta no puede ser de carácter indefinido. Esta planteamiento, en consideración a que el decreto ley no prevé claramente un plazo máximo de vigencia o medida de suspensión por parte de la Corte Constitucional; en este sentido, podría significar una afectación desproporcionada al derecho de acceder a una pronta administración de justicia constitucional por parte de los ciudadanos. En palabras de los intervinientes:

“De ahí que resulte oportuno sugerir que la exequibilidad condicionada de la norma en el entendido que, en todos los casos en que se decida de la suspensión, esta deberá contener un plazo claro de vigencia y que, en segundo lugar, se establezca que la continuidad de las suspensiones dependerá de una evaluación periódica por parte de la Sala Plena de la Corte. Previsiones como esta reforzarían la constitucionalidad del Decreto 889 de 2017 al dotar de razonabilidad a la medida concreta que establece.”¹²

4. Universidad Libre de Colombia

Jorge Kenneth Burbano Villamarin, actuando en calidad de Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, presentó escrito¹³ ante la Secretaría General el 23 de junio de 2017. Solicita se declare la exequibilidad de la

¹² Folio 61.

¹³ Folios 63-64.

norma bajo estudio, en consideración a que su contenido evidencia la responsabilidad estatal en la construcción de la paz y el esfuerzo institucional para que la implementación del Acuerdo Final sea de la manera más rápida posible, al respecto sostiene:

“El Decreto 889 de 2017 establece una configuración de la capacidad institucional de la Corte Constitucional en virtud de la revisión automática de los actos normativos expedidos en virtud del AL. 01/2016. El decreto responde a la imposibilidad institucional de la Corte para atender los asuntos ordinarios de constitucionalidad. Lo establecido en el Decreto 889 de 2017 determina que esos procedimientos serán suspendidos siempre y cuando la Corte Constitucional así lo considere.”¹⁴

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto en los Artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, y en el artículo 2º, inciso 3º, del Acto Legislativo 01 de 2016, el Procurador General de la Nación rindió el Concepto¹⁵ de Constitucionalidad Número 006340 del 23 de junio de 2017, a través del cual solicita a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad del Decreto Ley 889 de 2017, con fundamento en las consideraciones que a continuación se resumen:

El Jefe del Ministerio Público considera que se cumplen los requisitos formales, a saber: (i) expedición por parte del Gobierno conforme al artículo 115 de la Carta Política; (ii) existencia de una motivación conexa con la parte resolutive; y (iii) la titulación del decreto y, los requisitos de la dimensión competencial, que a su vez exigen: (a) dimensión temporal; (b) conexidad teleológica con el acuerdo de paz; (c) limitaciones competenciales; y (d) el criterio de estricta necesidad¹⁶.

En cuanto al análisis material del decreto ley bajo estudio, el Procurador señala que la medida adoptada establece las condiciones procedimentales que permitirán de manera ágil y prioritaria el control judicial de las normas expedidas con fundamento en el Acto Legislativo 01 de 2016; en el mismo sentido menciona que la suspensión por la causa excepcional –de implementación normativa del Acuerdo Final- no quebranta el derecho fundamental al debido proceso de los ciudadanos que presentaron

¹⁴ Folio 64.

¹⁵ Folios 66-80.

¹⁶ Folios 74-77.

demandas ante la Corte Constitucional en consideración a la loable finalidad que se persigue con la implementación del Acuerdo de Paz.

Con base en lo anterior, sostiene que la suspensión de los términos de los procesos ordinarios de constitucionalidad propende más por la celeridad y al mejor estudio de los asuntos sometidos a control automático de constitucionalidad, en gracia de la concentración que tendrán en los asuntos relacionados con la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Consolidación de una Paz Estable y Duradera.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para revisar el Decreto Ley 889 de 2017, en ejercicio de la atribución prevista en el tercer inciso del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016¹⁷, en concordancia con el Decreto Ley 121 de 2017¹⁸.

De acuerdo con lo dispuesto en la normatividad referenciada, el control de constitucionalidad de los decretos con fuerza de ley, cuyo objeto consiste en 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, es posterior, automático e integral, cuestión que exige la revisión de los requisitos formales de validez, así como de su contenido material.

En primer término, la Corte procede a examinar el cumplimiento de los requisitos formales de validez del Decreto Ley 889 de 2017, para luego revisar la constitucionalidad material de cada una de sus disposiciones.

2. Problema jurídico y estructura de la decisión

Corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional determinar si ¿El Decreto Ley 889 del 27 de mayo de 2017 “*Por el cual se adiciona un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991*”, cumplió con los requisitos de forma y competencia para su expedición. En caso afirmativo, se procederá al análisis material del Decreto Ley 889 de 2017, con el fin de examinar si su contenido vulnera la Constitución Política.

Con el propósito de verificar el cumplimiento de las condiciones formales

¹⁷ Corte Constitucional Sentencia C-699 de 2016.

¹⁸ Corte Constitucional Sentencia C-174 de 2017.

de validez (forma y competencia) del Decreto Ley 889 de 2017, la Corte, siguiendo la metodología trazada en las Sentencias C-160 y C-174 de 2017, analizará: (i) La forma, que a su vez exige: (a) el título; (b) que haya sido suscrito por el Presidente de la República y el Ministro del ramo correspondiente; (c) La invocación expresa de la competencia ejercida; (d) La existencia de una exposición de motivos relacionada con la condición de instrumento para la implementación del Acuerdo Final. (ii) Competencia, frente a lo cual se verificarán los elementos de: (a) Temporalidad; (b) Conexidad teleológica con el Acuerdo; (c) Conexidad entre las normas y la exposición de motivos; (d) Ausencia de violación de reservas especiales o estrictas, y (e) necesidad estricta.

Una vez verificado lo anterior, la Corte efectuará un control material sobre cada una de las disposiciones del Decreto Ley 889 de 2017, para lo cual realizará consideraciones sobre las siguientes ejes temáticos: (i) la autonomía legislativa para definir los diversos modelos de procedimiento judicial; (ii) los derechos de acceso a la administración de justicia y debido proceso, frente al margen de configuración legislativa en los procedimientos judiciales; y, (iii) el análisis de constitucionalidad de cada una de las disposiciones del Decreto Ley 889 de 2017, en función de estas materias.

3. Examen de los requisitos formales de validez del Decreto Ley 889 de 2017

Examinado el texto del Decreto Ley 889 de 2017, la Sala Plena evidencia el cumplimiento de los requisitos formales de validez, por las razones que se pasan a explicar.

3.1. Título

En primer término, se observa que el Decreto Ley 889 de 2017 lleva como título *“Por el cual se adiciona un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991”*, el cual efectivamente corresponde a su contenido material. De esta manera, cumple con el requisito exigido por el artículo 169¹⁹ de la Carta Política aplicable a la expedición de los decretos leyes.

3.2. Autoridad que lo expide

En segundo lugar, el decreto ley objeto de revisión fue expedido por el Presidente de la República y está suscrito por el Ministro de Justicia y del

¹⁹ **ARTICULO 169.** El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula: "El Congreso de Colombia, DECRETA"

Derecho, con lo cual se satisface la exigencia prevista en el inciso 3° del artículo 115²⁰ de la Carta Política.

3.3. Invocación expresa de la competencia ejercida

El Decreto Ley 889 de 2017 establece de manera expresa que su expedición se surte *“en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016.”*, con lo cual se hace explícita la competencia que le da fundamento.

3.4. Existencia de una motivación conexa con el contenido dispositivo

El Decreto Ley 889 de 2017 es un desarrollo específico del artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016 *“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”*, y está conformado por una parte considerativa y una normativa, esta última integrada por dos artículos que versan sobre la facultad otorgada a la Corte Constitucional para que en ejercicio de sus funciones suspenda los términos de los procesos ordinarios de constitucionalidad de conocimiento de la Sala Plena de la Corporación y, así mismo, establece la vigencia a partir de la cual rige dicho instrumento.

En la parte considerativa se alude al derecho fundamental a la paz (art. 22 Superior) y se trae a colación la suscripción realizada el 24 de noviembre de 2016 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera celebrado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. También se invoca el Punto Dos (2) del Acuerdo Final, referido: *“al compromiso de crear reglas especiales de control y señala que este último deberá ser automático, posterior y único, y ejercido por la Corte Constitucional sobre las leyes y actos legislativos tramitados por el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, al igual que él termino en el que dicha revisión deberá adelantarse, que corresponde a*

²⁰ **ARTICULO 115.** El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.

El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables.

Las gobernaciones y las alcaldías, así como las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, forman parte de la Rama Ejecutiva.

la tercera parte del previsto para el procedimiento ordinario, sin que pueda ser prorrogado.”

En complemento de lo anterior, se hace referencia al tercer inciso del artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016, el cual establece que dicho control de constitucionalidad deberá ser adelantado sobre los decretos leyes y prescribe los términos con sujeción a los cuales la Corte lo realizará, esto es, dentro de los dos meses siguientes a su expedición.

Se expone además, que el contenido del Decreto Ley 889 de 2017 tiene una naturaleza instrumental, en el sentido de que tiene por finalidad facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Punto 11 del Acuerdo Especial celebrado el 7 de noviembre de 2016, incorporado al Acuerdo Final, relativo al control de constitucionalidad de los actos legislativos, leyes y decretos tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, así como del artículo 1°, literal k y el artículo 2° del Acto Legislativo 1 de 2016.

4. Examen de la competencia

En lo concerniente a la competencia del Gobierno Nacional para expedir el Decreto Ley objeto de revisión automática e integral, de acuerdo con las reglas jurisprudenciales señaladas en las pluricitadas Sentencias C-160 y C-174 de 2017, la Sala Plena debe verificar los siguientes aspectos:

4.1. Temporalidad

El Decreto Ley 889 de 2017 debe enmarcarse dentro del límite temporal establecido en el Acto Legislativo 1 de 2016. Al respecto, la Sala Plena constata que fue expedido el 27 de mayo de 2017, es decir, dentro del término de 180 días contados a partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016 e inmediatamente se efectuó la sumisión²¹ automática al control de constitucionalidad.

4.2. Asuntos expresamente excluidos

Sobre este requisito, la Corte debe verificar que las facultades extraordinarias no fueron ejercidas por el Presidente de la República para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, códigos, leyes que necesitan mayoría calificada o absoluta para regular asuntos sometidos a reserva de ley y que no estén previstos en el artículo 150.10

²¹ El texto auténtico del Decreto Ley 889 de 2017 fue remitido a la Corte mediante oficio del 27 de mayo de 2017, suscrito por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

de la Carta Política.

Al realizar una lectura de su contenido material, se corrobora que el mismo recae sobre una herramienta procesal para la eventual suspensión de los asuntos que cursan ante la Sala Plena de la Corte Constitucional, materia que es por completo ajena a los niveles normativos anteriormente referenciados.

El procedimiento a cargo de la Corte permanece incólume en el Decreto Ley 889 de 2017, el cual tan sólo confiere una alternativa adicional a las normas que regulan su funcionamiento, para adecuar los términos procesales internos a lo previsto en el Acto Legislativo 1 de 2016. En tal sentido, el Decreto ley en estudio dispone que esta Corte podrá suspender los procesos de su conocimiento, con lo cual sencillamente se confiere una facultad, sin que constituya un mandato imperativo o una prohibición para que de manera autónoma esta Corporación enmiende las normas reglamentarias que actualmente rigen su funcionamiento.

Conforme a lo explicado en precedencia, a través del Decreto Ley 889 de 2017, el Gobierno Nacional faculta a la Corte para suspender los términos de los procesos ordinarios que cursen ante la Sala Plena para agilizar el examen de constitucionalidad de los actos legislativos, leyes y decretos leyes que se expidan mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz. Esta medida de naturaleza instrumental, toda vez que no constituye un conjunto de normas que modifiquen la actual Constitución, ni desarrolla temas propios de las leyes estatutarias, orgánicas, o de materias que requieran mayorías calificada o absoluta para su aprobación, o que decreten impuestos. Tampoco se está ante un “Código”, pues su articulado no corresponde a una unidad sistemática en torno a una rama específica del derecho.

La norma analizada no regula ninguno de los asuntos expresamente excluidos por el artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016, a saber actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, o previsiones que decreten impuestos.

La temática contenida en el Decreto Ley 889 de 2017 tan sólo consagra la posibilidad de activar un procedimiento especial de suspensión que, en modo alguno transgrede la prohibición prescrita en el inciso segundo del artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016.

4.3. Conexidad

En los términos de las Sentencias C-160 y C-174 de 2017, los decretos leyes proferidos en virtud de facultades extraordinarias concedidas por el Acto Legislativo 1 de 2016, deben guardar conexidad teleológica con el Acuerdo Final. Esta exigencia alude al hecho de comprobar que la norma es instrumental a la realización de los objetivos o compromisos del mismo. En términos simples, la conexidad teleológica, supone una relación de congruencia entre las motivaciones del Acuerdo Final y las disposiciones del decreto con fuerza de ley, cuestión que se corrobora por su incidencia en los verbos rectores “*facilitar*” o “*asegurar*” la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final.

Al respecto, es importante recordar que al efectuar el control de constitucionalidad del Decreto Ley 121 de 2017 que establece el procedimiento conforme al cual se realiza la revisión de constitucionalidad de los actos legislativos, leyes o decretos de implementación o desarrollo del Acuerdo Final, en la Sentencia C-174 de 2017 la Corte determinó que las reglas procesales para el control de constitucionalidad de dichos actos contribuye a dotar de seguridad jurídica el desarrollo y la implementación del Acuerdo Final.

Sobre este aspecto, en el Acuerdo Final no se hizo mención expresa al control de los decretos leyes, pero, dada la fuerza de ley de la que están revestidos, por lógica sistemática se entienden incorporados a dicho examen de compatibilidad con el texto superior. La parte pertinente del Acuerdo Final señala:

“II.- Control previo y automático de constitucionalidad: Las leyes y actos legislativos tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia. El control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará solo por vicios de procedimiento en su formación. Las Leyes Estatuarias tendrán control previo, de conformidad con lo previsto en el artículo 153 de la Constitución. 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. El control constitucional relacionado con la implementación del Acuerdo Final mediante Leyes ordinarias será único y automático y posterior a su entrada en vigor.”²²

²² Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Capítulo: “Otros Acuerdos y Proyectos de Ley de Amnistía, Indulto y Tratamientos Penales Especiales. Acuerdo de 7 de noviembre de 2017”, página 277. 24 de noviembre de 2016.

La comprobación de una conexidad teleológica entre la materia regulada por el Decreto Ley 889 de 2017 y la facilitación y el aseguramiento de la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, requiere la confrontación directa entre el texto de la norma en revisión con el tenor integral del Acuerdo de Paz.

El Acuerdo Final se encuentra organizado por ejes temáticos (erradicación de cultivos ilícitos, participación en política, justicia, desarrollo agrario, entre otros) e integrado por diferentes documentos (Acuerdos y Anexos), por tal razón, debe ser entendido como un todo integral, en el que de forma sistemática se tengan en cuenta sus fines.

A su turno, el decreto objeto de revisión, de manera complementaria al Decreto Ley 121 de 2017, faculta a la Corte Constitucional para suspender los términos de los procesos ordinarios de conocimiento de la Sala Plena, con el fin de agilizar la implementación de las facultades atípicamente conferidas al Presidente para el efectivo cumplimiento del Acuerdo Final.

Sobre el criterio de la conexidad, en la Sentencia C-160 de 2017, la Corte fijó como condición que debe ser: objetiva, estricta y suficiente. En palabras de esta Corporación en la referida providencia:

“En suma, la Sala verifica que la ART y sus funciones indudablemente cumplen con el criterio de conexidad objetiva, en tanto existe un vínculo cierto y verificable entre esa entidad y la implementación de aspectos individualizables del Acuerdo Final.

107. Como se advirtió, la conexidad estricta se refiere a un juicio de finalidad mediante el cual, esta Corporación debe verificar si el Gobierno demuestra cual es el contenido específico del Acuerdo que es objeto de implementación y como la medida que se adopta está vinculada con dicho contenido. A su vez, la conexidad suficiente se refiere a la revisión de la estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación y el contenido preciso que se pretende implementar, en este caso, entre el cambio de adscripción de la entidad y los puntos uno y cuarto del Acuerdo Final.”

La Corte encuentra cumplidos los criterios transcritos, por las razones que se pasan a explicar:

4.3.1. Conexidad objetiva

Al analizar los puntos del Acuerdo Final que el Gobierno presenta como aquellos que guardan relación de conexidad con el Decreto ley en revisión (Punto II del Acuerdo Especial celebrado el 7 de noviembre de 2016, incorporado al Acuerdo Final), la Corte encuentra que este requisito se satisface, toda vez que existe un vínculo cierto y verificable entre la materia que efectivamente regula y el contenido del Acuerdo Final. A esta conclusión se llega, toda vez que conforme a lo indicado en precedencia, en el punto II del Acuerdo Especial celebrado el 7 de noviembre de 2016, incorporado al Acuerdo Final, se establece el control automático, posterior y único que deberá ejercer la Corte Constitucional sobre las leyes y actos legislativos tramitados por el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, al igual que el término en el que dicha revisión deberá adelantarse. De tal suerte, que la configuración de un procedimiento especial para que la Corte priorice el control de constitucionalidad de las materias relativas al Acuerdo Final de suyo es una materia ligada a los compromisos adquiridos para la implementación de una paz estable y duradera.

4.3.2. Conexidad estricta

Sobre este elemento integrante de la conexidad, debe la Corporación verificar si en el Acuerdo Final existe un contenido específico sobre la materia regulada en el Decreto objeto de examen. Conforme a lo señalado en precedencia, en el punto II del Acuerdo Especial celebrado el 7 de noviembre de 2016, incorporado al Acuerdo Final, se establece el control automático, posterior y único que deberá realizar la Corte Constitucional sobre las leyes y actos legislativos tramitados por el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, al igual que el término en el que dicha revisión deberá adelantarse. De tal suerte que en los términos de las Sentencias C-160 y C-174 de 2017, el Decreto Ley 889 de 2017 supera el test de conexidad estricta o juicio de finalidad, por cuanto su materia y articulado corresponde a un desarrollo de un tema específico previsto en el Acuerdo Final y su contenido está orientado a facultar a la Corte para que suspenda los términos de los asuntos ordinarios que cursan ante el pleno de la Corporación, a fin de permitir una implementación normativa más ágil del Acuerdo Final.

4.3.3. Conexidad suficiente

El decreto ley sometido a examen de constitucionalidad satisface el requisito de conexidad suficiente, dada su estrecha afinidad temática con el contenido del Acuerdo Final. Puntualmente, en el Acuerdo Especial celebrado el 7 de noviembre de 2017, aparece el compromiso de crear reglas especiales de control para *“leyes y actos legislativos tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial”*.

En esencia se trata de una medida instrumental y complementaria a lo previsto en el Acuerdo Final, en punto de agilizar el proceso de revisión las normas expedidas en virtud del Acuerdo de Paz, cuestión que salvaguarda la seguridad jurídica.

A modo de conclusión, el texto normativo sometido al escrutinio de la Corte supera el test de conexidad, por el carácter instrumental de la norma, la cual tiene como principal propósito facilitar una fase del proceso de implementación normativa del acuerdo final, lo que se relaciona con el punto número sexto del mismo y se evidencia: (i) congruencia entre los fines y propósitos perseguidos con la expedición del Decreto Ley 889 de 2017, (señalados en la parte considerativa del mismo) con los propósitos perseguidos con la suscripción del Acuerdo Final y (ii) en lo atinente al articulado, convergencia entre los compromisos asumidos entre las partes, en función del establecimiento del régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional, con el fin de dar cumplimiento a lo prescrito en el artículo 1°, literal k y el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016.

4.4. Necesidad estricta de la medida

La Corte se ha pronunciado en torno a la necesidad estricta como un criterio rector que permite examinar si está justificado acudir a las habilitaciones excepcionales del procedimiento especial contemplado en el Acto Legislativo 1 de 2016 y, por consiguiente, prescindir del trámite ordinario que salvaguarda el principio democrático. En virtud de esta exigencia corresponde al Gobierno Nacional sustentar las razones que hacen indispensable llevar a cabo su configuración por vía de decreto ley. En palabras de la Corte:

“El requisito de necesidad estricta exige que el Gobierno demuestre que los mecanismos legislativos ordinarios o de procedimiento legislativo especial no resultaban idóneos para adoptar la medida respectiva, entre otras razones porque no estaban sujetos a una condición cualificada de deliberación democrática.”²³

En el presente caso, el Gobierno justifica la necesidad en la importancia de dotar a la Corte Constitucional de la facultad autónoma y excepcional de suspender los términos de los asuntos ordinarios que cursan ante el pleno de la Corporación, con el fin de agilizar la revisión de constitucionalidad de la normatividad expedida en virtud del Procedimiento Legislativo

²³ Corte Constitucional Sentencia C-253 de 2017.

Especial para la Paz. Al respecto, en el considerando iii) del Decreto en estudio, el Gobierno señala lo siguiente:

“Que, asimismo, en cumplimiento del requisito de necesidad estricta, la urgencia en la expedición del presente decreto se ve plasmada en la exigencia impostergradable de que la Corte pueda suspender los términos de los asuntos ordinarios que cursan ante el pleno de la Corporación, y así agilizar la revisión de la normatividad expedida en el marco del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz para cumplir con la función constitucional que le fue encomendada en el Acto Legislativo 01 de 2016.” (Subraya y negrilla fuera de texto)

En ese sentido, el análisis debe supeditarse a la verificación de la finalidad anunciada en el Decreto Ley 889 de 2017 para el desarrollo del Acuerdo Final en uno de sus puntos y, en particular, enfocarse en la justificación de la utilización de la vía extraordinaria para regular una materia específica, a saber: “(i) que el trámite legislativo ordinario no es idóneo para regular la materia objeto del decreto, y (ii) que el procedimiento legislativo especial de que trata el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016 tampoco cumple con tal idoneidad.”²⁴

El constituyente derivado al aprobar el Acto Legislativo 1 de 2016 previó dos mecanismos excepcionales y necesarios de producción normativa. El primero es el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, dispuesto en el artículo 1º de dicha enmienda constitucional, que inviste al Congreso de la facultad de tramitar y aprobar leyes y actos legislativos bajo el procedimiento excepcional “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”. El segundo, es la concesión de facultades extraordinarias al Presidente de la República, con el fin de “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.”

En desarrollo de esta última facultad, el Presidente de la República, profirió el Decreto Ley 121 de 2017, que adicionó un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991 “por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.

²⁴ Corte Constitucional Sentencia C-331 de 2017.

El decreto en cita fija las reglas especiales para el ejercicio del control automático de constitucionalidad previsto en el Acto Legislativo 1 de 2016, el cual fue declarado exequible mediante la Sentencia C-174 de 2017²⁵. Al efectuar el juicio de necesidad estricta del Decreto Ley 121 de 2017, la Corte se pronunció en los siguientes términos:

*“Finalmente, esta Corporación considera que el Decreto ley 121 de 2017 cumple de forma adecuada el principio de **estricta necesidad en el uso de las facultades extraordinarias. En efecto, dado que el Acto Legislativo 1 de 2016 redujo los términos procedimentales para el control de actos legislativos, leyes y decretos leyes dictados bajo su égida, se requería con inminencia una regulación especial, y con carácter transitorio, que adecuara los plazos y las etapas del procedimiento ordinario a esas nuevas condiciones.** Pero este era un requerimiento institucional que necesitaba respuesta con una prontitud objetivamente superior a la que puede ofrecer el procedimiento legislativo especial ante el Congreso, pues debía estar vigente para el control de la primera reforma introducida con el fin de desarrollar o implementar el Acuerdo final, o para asegurar y facilitar su desarrollo e implementación. Las reglas para la revisión de constitucionalidad de los actos legislativos, leyes y decretos leyes especiales proferidos con base en el Acto Legislativo 1 de 2016 debían entonces estar creadas antes de que se consumara el control de las reformas transicionales más prioritarias entre todas, precisamente para tener claro el procedimiento de revisión constitucional que habría de seguirse para ellas llegado el caso. Por su contenido, las reglas de trámite para el control constitucional de las reformas especiales demandaban un grado de urgencia en su aprobación, que no era razonable esperar del procedimiento legislativo especial. Este es entonces un claro evento en el cual un decreto ley resulta estrictamente necesario, a la luz de la sentencia C-699 de 2016 y los principios arriba mencionados que lo justifican, puesto que se requería con una urgencia institucional superlativa. De*

²⁵ Sobre el particular, la parte resolutive de la decisión dispuso lo siguiente:

Primero - DECLARAR EXEQUIBLE, por su aspecto procedimental, el Decreto ley 121 de 2017 por el cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991'.

Segundo.- DECLARAR EXEQUIBLES los artículos 1º, 2º, 4º y último del Capítulo X transitorio del Decreto 2067 de 1991, en los términos en que fue adicionado por el Decreto ley 121 de 2017 por el cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991'.

Tercero - DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 3º del Capítulo X transitorio del Decreto 2067 de 1991, en los términos en que fue adicionado por el Decreto ley 121 de 2017 por el cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991', salvo la expresión "'equivalente al tiempo que faltare para que se cumplan dos (2) meses, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del decreto sometido a control", contenida en el numeral 8º de dicho precepto, y su parágrafo, que se declaran INEXEQUIBLES.

modo que no hay en este aspecto un problema de inconstitucionalidad.” (Subrayas y negrillas fuera de texto)

El tenor subrayado y resaltado en negrillas, conduce a concluir que en virtud del Decreto Ley 889 de 2017, ahora sometido a juicio de constitucionalidad, el Gobierno establece una medida complementaria al Decreto Ley 121 de 2017, a través de la cual entiende que el volumen de asuntos ordinarios a cargo de la Corte es de tal magnitud, que los términos recortados para el control de constitucionalidad de las materias que forman parte del procedimiento especial para la paz dificulta y a la vez congestiona su funcionamiento, ya que implica atender la revisión judicial de una considerable cantidad adicional de materias que no son del conocimiento ordinario de esta Corporación.

Para determinar si una materia exige ser regulada por el órgano de deliberación democrática o puede ser desarrollada por el Ejecutivo, se debe tener en cuenta la naturaleza de los asuntos objeto de regulación. En tal sentido, se aplica un criterio material, de modo que las temáticas relacionadas con bienes o restricciones constitucionales deben aprobarse en el contexto del debate democrático y aquellos que no están relacionados con estos son susceptibles de regulación por el Presidente de la República. Así mismo, es menester tener en cuenta un criterio de indispensabilidad, según el cual hay ejes temáticos que pueden esperar su reglamentación por el procedimiento deliberativo y otras que se requieren por su afinidad con los propósitos del Acuerdo Final.

A partir de estos criterios, es notorio que una materia como la regulada en el Decreto Ley 889 de 2017, puede adoptarse mediante los decretos leyes para la paz y no llevarse a cabo por el espacio de configuración ordinaria del Congreso de la República o por el procedimiento legislativo especial, pues como ya lo dijo la Corte en la Sentencia C-174 de 2017, por su contenido, las reglas de trámite para el control constitucional de las normas especiales para la paz tienen una relación de afinidad, conducencia e indispensabilidad con el Acuerdo Final, que no es razonable esperar su configuración por el procedimiento legislativo ordinario o especial, los cuales, sin lugar a duda revisten mayor grado de complejidad.

El trámite legislativo ordinario o especial, tal como está actualmente previsto, no es idóneo, toda vez que no ofrece la agilidad requerida para atender la demanda de una materia tan sensible, como efectivamente lo es el control de constitucionalidad de las normas requeridas para la consecución de un acuerdo de paz. En tal sentido, el decreto en estudio es conducente a los fines del Acuerdo Final, pues como bien lo señala el Gobierno Nacional, agiliza el control de las materias relativas a la

implementación del Acuerdo, evitando que durante las semanas y meses que comportaría el trámite legislativo ordinario o especial se ponga en riesgo la estabilidad jurídica de lo acordado. Y, a su vez el contenido del Decreto en examen es indispensable, ya que durante su vigencia se están adoptando medidas normativas e invirtiendo ingentes recursos de implementación que requieren el control inmediato que pretende generar la medida.

En suma, la medida en juicio responde a la finalidad de hacer más eficiente el cumplimiento de las funciones de la Corte, racionalizando el uso del tiempo, pues es evidente que uno de los aspectos más críticos e impostergables en el marco del tantas veces mencionado Acuerdo de Paz, es la seguridad jurídica que requiere su implementación.

Con base en lo anterior, la Sala Plena encuentra que el Decreto Ley 889 de 2017 cumple con el requisito de estricta necesidad en el uso de la habilitación legislativa excepcional del Presidente de la República.

Así las cosas, habiéndose constatado el cumplimiento de los requisitos formales validez (forma y competencia) exigidos por el Acto Legislativo 1 de 2016, procede la Corte a examinar el contenido material de las disposiciones del Decreto Ley 889 de 2017.

5. Examen material del Decreto Ley 889 de 2017

Con el fin de abordar el examen de constitucionalidad de cada una de las disposiciones del Decreto Ley 889 de 2017, la Corte, brevemente realizará algunas consideraciones sobre los siguientes ejes temáticos: (i) la autonomía del Legislador (extraordinario) para definir los diversos modelos de procedimiento judicial; (ii) los derechos de acceso a la administración de justicia y debido proceso, frente al margen de configuración legislativa en los procedimientos judiciales y, (iii) el análisis de constitucionalidad del decreto ley objeto de control automático e integral, en función de estas materias.

5.1. Autonomía legislativa para definir los diversos modelos de procedimiento judicial

La autonomía del legislador para definir los diversos modelos de procedimiento judicial emana del principio democrático previsto en el artículo 1º y de la cláusula general de competencia que se le atribuye en el Artículo 150.1 de la Carta Política. En virtud de estas disposiciones el Congreso de la República está facultado para interpretar, reformar y derogar las leyes, con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades,

circunstancias y necesidades sociales.

Ahora bien, al definir el alcance de estos parámetros normativos, la jurisprudencia constitucional²⁶ ha considerado que, si bien es cierto la configuración legal de todo proceso judicial, en principio depende de la autonomía del legislador (en este caso extraordinario), también lo es que implícitamente su diseño procedimental está limitado por la garantía de los derechos fundamentales.

A la luz de una concepción como esta, la estructura de todo proceso judicial obedece, formalmente, a la naturaleza o temática que regule y, materialmente, está supeditado a que sus reglas sustantivas y procedimentales garanticen el derecho fundamental al debido proceso y al acceso efectivo a la administración de justicia. Es precisamente por esta razón que la definición de las etapas, términos, recursos, medios de prueba, formalidades y demás aspectos normativos, son del resorte del Legislador dentro de los límites que supone la salvaguarda de los derechos fundamentales.

En esta orientación, la Corte Constitucional ha sostenido que los derechos fundamentales no pueden entenderse de manera absoluta y, por tal razón, el Legislador, en ejercicio de su potestad de configuración normativa en el diseño de los procedimientos puede prescindir de etapas, recursos, trámites e instancias, siempre y cuando su determinación atienda a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Al aproximar esta concepción al ámbito de la materia procesal en estudio, es relevante traer a colación la Sentencia C-371 de 2011, mediante la cual se efectuó el estudio de constitucionalidad de los artículos 90, 91, 98, 101 (parciales) y 122 de la Ley 1395 de 2010, *“Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial”*. En dicha oportunidad, esta Corporación señaló que algunas garantías procesales al no ser absolutas pueden ser objeto de limitación por parte del Legislador:

*“De este modo, la Corte ha admitido que algunas garantías procesales, -y entre ellas el derecho de defensa y contradicción- no son absolutas y pueden ser limitadas por el legislador, siempre que no se vea afectado su núcleo esencial, la limitación responda a criterios de **razonabilidad y proporcionalidad**, y no se desconozcan otros derechos fundamentales, como puede ser el derecho a la*

²⁶ Corte Constitucional, Sentencias C-562 de 1997, C-927 de 2000, C-204 de 2001, C-555 de 2001, C-1104 de 2001, C-043 de 2002, C-309 de 2002, C-426 de 2002, C-428 de 2002, C-123 de 2003, C-622 de 2004, C-718 de 2006, C-738 de 2006, C-790 de 2006, C-1186 de 2008, C-227 de 2009, C-520 de 2009, C-203 de 2011, C-279 de 2013 y C-083 de 2015, entre otras.

igualdad. En todo caso, ha señalado que la función, tanto del legislador como del juez constitucional, es tratar de lograr que todos los principios y derechos que eventualmente puedan entrar en tensión a la hora de regular los términos judiciales sean garantizados en la mayor medida posible.” (Subrayas y negrillas fuera de texto)

En similar sentido, mediante Sentencia C-124 de 2011, por medio de la cual se realizó el examen de constitucionalidad del artículo 25 de la Ley de descongestión 1395 de 2010²⁷, disposición que suprimió la etapa de objeción del dictamen pericial en el marco del proceso verbal ordinario, la Corte sostuvo:

“En suma, el procedimiento judicial es el escenario estatal que, por definición, debe estar conformado de manera que garantice los derechos constitucionales y sirva de espacio para su realización. Esto conlleva que cuando la legislación que regula dicho trámite, en vez de propiciar esa eficacia se configura como barrera para su ejercicio efectivo, resulte contrario a los principios y valores previstos en la Carta. Sobre el tópico, este Tribunal ha indicado que el legislador no está facultado para prever, bajo el simple capricho o la arbitrariedad, las ritualidades procesales, “... pues no puede desconocer las garantías fundamentales, y debe proceder de acuerdo con criterios de proporcionalidad y razonabilidad, a fin de asegurar el ejercicio pleno del derecho de acceso a la administración de una justicia recta. Por ello las leyes que establecen procedimientos deben propender por el hacer efectivos los derechos de defensa, de contradicción, de imparcialidad del juez, de primacía de lo substancial sobre lo adjetivo o procedimental, de juez natural, de publicidad de las actuaciones y los otros que conforman la noción de debido proceso”.

Este criterio jurisprudencial fue reiterado en Sentencia C-319 de 2013, mediante la cual se juzgó la constitucionalidad del artículo 16²⁸ de la Ley 393 de 1997, que estableció la improcedencia de recursos en el trámite de las acciones de cumplimiento. En dicha oportunidad la Corte se pronunció en los siguientes términos:

“El legislador está facultado para fijar modelos de procedimiento

²⁷ El Artículo 25 de la Ley 1395 de 2010 fue derogado por el literal c) del art. 626 de la Ley 1564 de 2012.

²⁸ Artículo 16º.- Recursos. Las providencias que se dicten en el trámite de la Acción de Cumplimiento, con excepción de la sentencia, carecerán de recurso alguno, salvo que se trate del auto que deniegue la práctica de pruebas, el cual admite el recurso de reposición que deberá ser interpuesto al día siguiente de la notificación por estado y resuelto a más tardar al día siguiente (Subrayas propias).

que prescindan de determinadas etapas o recursos, a condición que (i) la limitación no verse sobre una instancia procesal prevista específicamente por la Constitución; (ii) la restricción correspondiente cumpla con criterios de razonabilidad y proporcionalidad; y (iii) la limitación no configura una barrera injustificada para el acceso a la administración de justicia. Acerca de esta conclusión, la Corte ha insistido en que “[e]n cuanto se refiere a la consagración de mecanismos para controvertir decisiones judiciales o administrativas, en la sentencia C-005 de 1996, la Corporación señaló que si el legislador decide consagrar un recurso en relación con ciertas decisiones y excluye del mismo otras, puede hacerlo según su evaluación acerca de la necesidad y conveniencia de plasmar tal distinción, pues ello corresponde a la función que ejerce, siempre que no rompa o desconozca principios constitucionales de obligatoria observancia. Asimismo, con la misma limitación, también puede suprimir los recursos que haya venido consagrando sin que, por el solo hecho de hacerlo, vulnere la Constitución Política.”

En los términos de la jurisprudencia referenciada la atribución de potestad normativa del Legislador (extraordinario), prevista en los numerales 1° y 2° del Artículo 150 de la Carta Política para regular los diversos procedimientos judiciales está limitada por condiciones materiales que pueden resumirse en tres cuestiones fundamentales, a saber: (i) las restricciones procedimentales no pueden versar sobre una instancia procesal específicamente consagrada en la Constitución, (ii) debe atender a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y (iii) no puede constituir una barrera injustificada para el acceso a la administración de justicia y la garantía de otros derechos fundamentales.

Con mayor razón y sin perder de vista el contexto transicional el que la expedición del Decreto Ley se inscribe, estos límites serán observados por la Corte a efectos de determinar si la habilitación para determinar la suspensión de los procesos ordinarios que cursan ante el pleno de esta Corporación se ajusta a la Constitución.

5.2. Los derechos de acceso a la justicia y debido proceso, frente al margen de configuración legislativa en los procedimientos judiciales

El artículo 228 de la Carta Política instituye a la administración de justicia en la función pública que permite el acceso de las personas al servicio de justicia. El alcance de esta disposición es inteligible a partir de la configuración de sus elementos diferenciales, estos son: (i) independencia en las decisiones, (ii) publicidad y permanencia, con las excepciones que

establezca la ley; (iii) prevalencia del derecho sustancial; (iv) cumplimiento diligente de los términos procesales; y (v) funcionamiento desconcentrado y autónomo.

El tercer elemento relativo a la primacía del derecho sustancial implica que en las diversas actuaciones la administración de justicia se debe dar prevalencia al contenido material de los derechos, de tal suerte que las formalidades no se conviertan en barreras injustificadas que impidan materializar la justicia. En palabras de esta Corporación:

*“El principio de justicia material o verdaderamente eficaz se opone a la aplicación formal y mecánica de la ley en la definición de una determinada situación jurídica. Exige, por el contrario, una preocupación por las consecuencias mismas de la decisión y por la persona que es su destinataria, bajo el entendido de que aquella debe implicar y significar una efectiva concreción de los principios, valores y derechos constitucionales.”*²⁹

En lo concerniente al presente asunto de constitucionalidad, la prevalencia del derecho sustancial se manifiesta en que el Legislador (en este caso extraordinario), al configurar los modelos de procedimiento puede establecer mecanismos de suspensión dentro de los diversos procesos judiciales, pero tal medida debe corresponder a un fin constitucionalmente razonable.

En ese sentido, la eventual incompatibilidad de una regulación procesal con la norma Superior pasa por comprobar: (i) que la Constitución no disponga expresamente un procedimiento específico para regular una determinada materia; (ii) que dicho procedimiento sea conforme al núcleo esencial de los derechos fundamentales y, en particular, los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia; y (iii) que el mecanismo procedimental no imponga cargas irrazonables y desproporcionadas a las partes.

Si se cumplen estas condiciones, la Corte no puede derivar el correspondiente juicio en una declaratoria de inconstitucionalidad, pues estaría atentando contra el amplio margen de configuración normativa de la que goza el legislador (en este caso extraordinario), en el diseño de los diversos procedimientos judiciales.

²⁹ Sentencia T-429 de 1994, reiterado en la T-618 de 2013.

En cuanto al cumplimiento efectivo del derecho de acceso a la administración de justicia, la jurisprudencia constitucional³⁰ ha señalado que el proceso judicial comprende: (i) contar con procedimientos idóneos y efectivos para la determinación de derechos y obligaciones; (ii) que las controversias planteadas sean resueltas dentro de un término prudencial y sin dilaciones injustificadas; y (iii) que las decisiones judiciales sean adoptadas con el pleno respeto del derecho fundamental al debido proceso. Así lo ha expresado la Corte en el marco de los diversos procedimientos judiciales.

Por su parte, el artículo 29 de la Constitución dispone que toda actuación se debe desarrollar con sujeción al procedimiento legalmente preestablecido en la materia. Sobre el concepto y alcance de este derecho fundamental, la jurisprudencia constitucional ha sostenido de manera reiterada que el debido proceso es el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico orientadas a la protección del individuo,³¹ precisando que son elementos integradores de este derecho fundamental los siguientes: “a) el derecho a la jurisdicción y el acceso a la justicia; b) el derecho al juez natural; c) el derecho a la defensa; d) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable; e) el derecho a la independencia del juez y f) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario.”³²

Al aplicar estos parámetros a diversas instituciones procesales, la jurisprudencia consolidada de esta Corporación ha señalado que la validez de las normas de procedimiento depende de su eficacia para alcanzar el propósito para el cual son diseñadas y su proporcionalidad frente al resultado que se pretende obtener con su aplicación constante.

Un referente relevante en esta materia es la Sentencia C-034 de 2014, mediante la cual esta Corporación se pronunció frente a la demanda de inconstitucionalidad promovida contra el artículo 40 de la Ley 1437 de 2011, que establece la improcedencia de recursos contra el auto que niega

³⁰ Por ejemplo, en materia penal constituye un referente relevante la Sentencia C-401 de 2010. En dicha oportunidad se le solicitó a la Corte declarar la inexequibilidad de la caducidad de 20 años establecida para la acción sancionatoria ambiental, a partir de que dicho término supuestamente impedía al Estado cumplir sus funciones. La Corte determinó la exequibilidad de la norma atacada, con fundamento en el margen de configuración legislativa sobre los diversos aspectos procesales.

En el ámbito contencioso administrativo, por virtud de la Sentencia C-437 de 2013, esta Corporación conoció una acción pública de inconstitucionalidad dirigida a cuestionar el término para reformar la demanda dentro del plazo de caducidad de la acción electoral. La Corte reiteró el amplio margen de configuración legislativa respecto de los procedimientos judiciales y, consecuentemente, declaró la exequibilidad de la norma.

³¹ Corte Constitucional Sentencia C-089 de 2011.

³² Ver entre otras las sentencias T-001 de 1993, T-345 de 1996, C-731 de 2005, SU-250 de 1998, C-653 de 2001, C-506 de 2002, T-1142 de 2003, T-597 de 2004, T-031, T-222, T-746, C-929 de 2005, C-1189 de 2005 y C-980 de 2010, Sentencia C-248 de 2013.”

la práctica de pruebas en desarrollo de las actuaciones administrativas y en la que la Corte se pronunció en los siguientes términos:

“En materia de procedimientos la libertad de configuración posee mayor amplitud que en otros ámbitos, pues así lo disponen los artículos 150 constitucional, numeral 1 y 2, en concordancia con los artículos 29, 86, 87, 228 y 229 constitucionales, que lo facultan para establecer requisitos, tiempos, procedimientos, recursos, etc., de manera que el Legislador puede regular el derecho de acceso a la administración de justicia pero no tornarlo ilusorio, razón por la que se exige que las restricciones que en virtud de esa potestad legislativa se lleguen a imponer, deben ser proporcionales frente a este derecho fundamental y al principio constitucional consagrado en el artículo 228, según el cual lo sustancial debe primar sobre lo formal”³³.

De la consideración transcrita en relación con el examen de constitucionalidad de las normas que regulan procedimientos administrativos y judiciales, se deben tener en cuenta los siguientes aspectos: (i) el Legislador (en este caso extraordinario) cuenta con la potestad constitucional de configurar los diversos procedimientos judiciales y administrativos; (ii) en ejercicio de esa potestad puede definir el diseño de los procedimientos, sus etapas, sus recursos, el régimen probatorio, los mecanismos de publicidad de las actuaciones, y los términos, entre otros institutos; (iii) dicha facultad no es ilimitada, pues está condicionada por los mínimos expresamente establecidos en el artículo 29 y 228 de la Constitución; y (iv) las eventuales limitaciones que surjan de las medidas establecidas, deben ajustarse a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

A la luz de estos criterios, la amplitud en el margen de configuración de la potestad legislativa en materia de regulación de procedimientos judiciales y administrativos, depende del grado de afectación a los derechos fundamentales que genere cada medida en particular. En el presente caso, la estructura procesal objeto de análisis (suspensión de términos en procesos ordinarios de constitucionalidad), debe analizarse al tenor de las garantías propias de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia en el contexto transicional al que pertenece y, en función del amplio margen de configuración del legislador el cual a su vez está supeditado a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

³³ En dicha providencia se siguen las consideraciones expuestas en las sentencias C-562 de 1997, C-680 de 1998, C-1512 de 2000, C-131 de 2002, C-204 de 2003 y C-598 de 2011.

6. Examen sobre la constitucionalidad de cada una de las disposiciones del Decreto Ley 889 de 2017

El control de constitucionalidad que efectúa la Corte sobre los decretos leyes expedidos en virtud de las facultades contempladas en el Acto Legislativo 1 de 2016, no se circunscribe únicamente a verificar su compatibilidad con respecto a las condiciones formales de validez y de competencia hasta ahora examinadas, se extiende además a confrontar su correspondencia con las demás normas constitucionales, en particular, aquellas relacionadas con la materia objeto de regulación³⁴.

Para tal efecto, el control de constitucionalidad de los decretos leyes dictados en virtud de la competencia prevista en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 se caracteriza por ser: (i) expreso, toda vez que está consagrado en el tercer inciso del artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016; (ii) jurisdiccional, ya que tiene como parámetro de control la Constitución Política y no está orientado a examinar su conveniencia u oportunidad; (iii) automático, en cuanto se surte de manera oficiosa e inmediata; (iv) participativo, como quiera que toda la ciudadanía puede intervenir en el proceso; (v) posterior, puesto que consiste en la revisión de un decreto ley promulgado que ya ha entrado en vigor; e (vi) integral, en tanto se debe revisar la totalidad de las disposiciones que lo conforman, tanto por el cumplimiento de las condiciones formales de validez, como por su contenido material.

Así lo dispone el Punto II del Acuerdo Especial, incorporado al Acuerdo Final, en el que se establece el control automático, integral, posterior y único a cargo de la Corte Constitucional sobre las leyes y actos legislativos tramitados por el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, al igual que el término en el que dicha revisión deberá adelantarse, el cual corresponde a la tercera parte del procedimiento ordinario y sin que pueda ser prorrogado.

Pues bien, con fundamento en las facultades legislativas extraordinarias otorgadas por el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, el Presidente

³⁴ Sentencia C-253 de 2017. En este caso la Corte realizó la revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Ley 248 del 14 de febrero de 2017 "*por el cual se dictan disposiciones sobre el Fondo Nacional de Regalías en Liquidación y se dispone de los saldos del mismo para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*". La Corte sostuvo que cuando se realiza el control constitucional de una ley o decreto ley surtidos en el marco de las competencias excepcionales, además de los límites formales y materiales anotados, la Ley o el Decreto bajo examen está sometido a las demás normas constitucionales y, en particular, a aquellas vinculadas a la materia que es objeto de regulación. Por ende, como la previsión de las facultades extraordinarias supone la vigencia y vinculatoriedad de las disposiciones superiores, también debe determinarse la compatibilidad del Decreto Ley frente a ese parámetro.

de la República expidió el Decreto Ley 889 de 2017 el cual consta de dos artículos. El objeto del referido Decreto Ley consiste en adicionar un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991 *“Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”*, para que esta Corporación cuente con atribuciones que le permitan suspender los términos de los procesos ordinarios de constitucionalidad a fin de agilizar el examen de los actos legislativos, leyes y decretos leyes que se expidan mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

En efecto, el artículo 1º del Decreto Ley 889 de 2017 faculta a la Corte Constitucional para priorizar y agilizar la revisión de constitucionalidad que le corresponde adelantar sobre los actos legislativos, leyes y decretos con fuerza de ley aprobados y expedidos en el marco del Acto Legislativo 1 de 2016, mediante la suspensión de términos en los procesos ordinarios de constitucionalidad que cursan ante el pleno de la Corporación. Por su parte, el artículo 2º establece la vigencia a partir de la cual rige dicha medida.

En este orden de consideraciones, el contexto de terminación de un conflicto armado se convierte en un elemento fundamental para el estudio de constitucionalidad material del decreto ley en esta oportunidad objeto de estudio, ya que se enmarca en el conjunto de medidas para la verificación constitucional de la implementación jurídica de la paz, y cuyos objetivos han sido definidos por la jurisprudencia constitucional de la siguiente manera: *“(i) servir de vehículo para la eficacia del derecho a la paz, a través de la finalización de los conflictos armados y el restablecimiento material de la democracia; (ii) configurarse como vehículo para el fortalecimiento del Estado de Derecho a través de la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos; y (iii) permitir la eficacia de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de los hechos victimizantes.”*³⁵

Si bien se debe tener en cuenta el contexto transicional en el que la cuestión se enmarca, no obstante en esta providencia la Sala Plena evitará referirse a materias sobre las cuales ya ha emitido un pronunciamiento, como lo son la naturaleza del Acuerdo Final, la refrendación popular o la habilitación extraordinaria al ejecutivo. Esas materias fueron objeto de pronunciamiento en las Sentencias C-699/17, C-160/17, C-174/17, C-224/17, C-253/17 y C-289/17, las cuales constituyen referentes jurisprudenciales para el asunto ahora sometido a juicio.

³⁵ Sentencia C-253 de 2017, Corte Constitucional.

En el presente caso, desde una perspectiva procesal constitucional, se enfocará el análisis en la medida que le atribuye a la Corte Constitucional la posibilidad de suspender los términos en los procesos de constitucionalidad que cursan en la Sala Plena de la Corporación.

6.1. Artículo primero (Adición transitoria al Decreto 2067 de 1991)

Como ya se explicó, el artículo 1º del Decreto Ley 889 de 2017, tiene por objeto facultar a la Corte Constitucional para priorizar y agilizar la revisión de constitucionalidad que le corresponde adelantar sobre los actos legislativos, leyes y decretos con fuerza de ley aprobados y expedidos en el marco del Acto Legislativo 1 de 2016. Esto, mediante la suspensión de términos en los procesos ordinarios de constitucionalidad que cursan ante el pleno de la Corporación.

El examen de constitucionalidad que la Corte abordará está orientado a determinar si la suspensión de términos en el procedimiento de constitucionalidad abstracta, se ajusta a los postulados del debido proceso (art. 29 C.P.) y de acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.), cuestión que se analizará al tenor de la disciplina que rige su trámite y, en especial, se debe determinar si la Corte Constitucional en el marco de las competencias atribuidas por el legislador extraordinario, puede suspender los procesos de conocimiento de la Sala Plena para priorizar el control automático de constitucionalidad de las normas expedidas en virtud del Acto Legislativo 1 de 2016, habida cuenta que el numeral 4º del artículo 242 de la Carta Política, establece que dicha Corporación dispone del término de 60 días para decidir.

La solución de este problema jurídico, parte de una premisa general expuesta en las consideraciones generales de esta providencia (supra 5.1.), conforme a la cual, la definición de los procedimientos judiciales, en este caso la determinación de los elementos, condiciones, etapas, incidentes, etc., en el procedimiento constitucional, comporta una materia que hace parte de la libertad de configuración del legislador (en este caso extraordinario). En ese sentido, la eventual demostración de inexequibilidad del artículo 1º del Decreto Ley 889 de 2017, depende de que el ejecutivo, -al estar investido de facultades extraordinarias para la paz-, hubiese transgredido los límites para el ejercicio de dicha amplia facultad de definición normativa.

Así mismo, conforme a lo expuesto en las consideraciones generales (supra 5.1.), la regulación de los diversos procedimientos judiciales está limitada por condiciones materiales que pueden resumirse en tres cuestiones fundamentales, a saber: (i) las restricciones procedimentales no

pueden versar sobre una instancia procesal, específicamente consagrada en la Carta Política, (ii) debe atender criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y (iii) no puede constituir una barrera injustificada para el acceso a la administración de justicia y la garantía de otros derechos fundamentales como el debido proceso.

En primer término, la Sala Plena observa que la Constitución no prevé un trámite específico para el proceso de constitucionalidad, por lo cual su reglamentación detallada corresponde a la órbita de actuación del legislador (Decreto Ley 2067 de 1991) y, en tal sentido, ningún parámetro procesal constitucional se opone a que la legislación especial para la paz prevea suspensiones provisionales de términos dentro de los diversos procesos judiciales.

El legislador (en este caso extraordinario) suele establecer los diversos procesos judiciales en función de la multiplicidad de situaciones fácticas que demanda la sociedad, producto del contexto en que se inscriben. En este caso, la configuración técnica de la suspensión transitoria de los procesos de constitucionalidad abstracta, responde a la necesidad de priorizar el control automático, integral, único y posterior de constitucionalidad de las normas que surjan del procedimiento legislativo especial para la paz.

En segundo lugar y asociado con lo anterior, el contenido dispositivo del precepto bajo examen, de acuerdo con lo expuesto en la consideración 5.2. de esta providencia, debido al amplio margen de configuración legislativa en la definición de los diversos procedimientos judiciales, debe analizarse a la luz de los criterio de razonabilidad.

A partir de una comprensión holística, la medida de suspensión provisional cumple con un fin compatible con la Carta Política, orientado a que la Corte Constitucional esté facultada para suspender los términos de los procesos ordinarios de constitucionalidad, de tal manera que pueda agilizar el examen de constitucionalidad de los actos legislativos, leyes y decretos leyes que se expidan mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, cuestión que redundara en dotar de seguridad jurídica lo acordado. Esta finalidad, no solo es compatible, sino procurada por la Constitución, de conformidad con el mandato previsto en el artículo 22 Superior.

A esta conclusión se llega, toda vez que el problema jurídico dentro del análisis de constitucionalidad del artículo 1º del Decreto Ley 889 de 2017, ya ha sido abordado en varias oportunidades por esta Corporación. En efecto, esta específica materia ha sido objeto de amplio desarrollo por

parte de la jurisprudencia constitucional. El primer referente jurisprudencial relevante se encuentra en la Sentencia C-105 de 1993. En dicha providencia, esta Corporación declaró la exequibilidad del artículo 38 (parcial) del Decreto 2067 de 1991, relativo al control de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades previstas en los artículos 212, 213 y 215 de la Carta Política. La parte pertinente de la norma que en dicha oportunidad fue objeto de control prescribe: *“expirado el término de fijación en lista, pasará el asunto al Procurador para que dentro de los diez días siguientes rinda concepto. Presentado el concepto del Procurador, comenzará a correr el lapso de siete días para la presentación del proyecto de fallo, vencido el cual, se iniciará el de veinte días para que la Corte adopte su decisión.”*

En la demanda se sostuvo que el lapso de siete días conferido al magistrado sustanciador para la presentación del proyecto, vulneraba el numeral 5° del artículo 242 de la Constitución, el cual dispone que en los procesos de constitucionalidad que recaen sobre los decretos legislativos, los términos serán iguales a la tercera parte de los ordinarios. Lo anterior, con fundamento en que el artículo 8° del Decreto 2067 de 1991 dispone que, de ordinario, el Magistrado sustanciador contará con un término de treinta días para proyectar el fallo, lo que significaba que se debían conceder diez días para la presentación de su proyecto, y no siete como se establecía en la norma demandada.

En la Sentencia C-105 de 1993, la Corte sostuvo que de manera excepcional el constituyente se reservó la facultad de regular los procesos y términos judiciales, pero que por regla general, esa función le compete al Legislador. A partir de esta comprensión sobre el proceso de constitucionalidad, esta Corporación precisó que existen términos de naturaleza constitucional, así como de naturaleza legal y, por lo tanto, los espacios en los que la Constitución no reglamenta de manera exhaustiva los procesos y los términos, la ley debe entrar a definirlos.

Adicionalmente, cabe resaltar que en dicha providencia la Corte se pronunció en torno al alcance del numeral 4° del artículo 242 de la Constitución, precisando que el término de 60 días para decidir, hace referencia al plazo que tiene la Corte para emitir su resolución de fondo luego de haber agotado todos los procedimientos e instancias necesarios para estar en condiciones de decidir y, por lo tanto, dicho término no es aplicable al procedimiento como tal:

“...la Constitución no entró a establecer los términos y demás disposiciones aplicables a los procedimientos que, por la naturaleza misma de las cosas, deben anteceder al instante en que la Corte tenga

a su disposición la integridad de elementos de juicio que le permitan resolver. Por eso, compete al legislador determinar los plazos para admitir la demanda, corregirla, practicar pruebas, fijar en lista las normas correspondientes, dar traslado al Procurador General de la Nación, presentar ponencia de fallo, convocar audiencias, tramitar incidentes de impedimento o recusación, hacer aclaración o salvamento de voto y notificar la decisión, actos que, atendiendo al mandato constitucional, deben ser previamente regulados en cuanto a forma y tiempo, para realizar los principios del debido proceso."

Con base en el razonamiento transcrito, este Tribunal concluyó que el plazo de siete días que fue aducido como fundamento principal de la demanda de constitucionalidad, se ajustaba a la Carta Política, puesto que la regla constitucional acerca de la reducción de los términos en los procedimientos especiales, a una tercera parte, se aplicaba, únicamente a los consagrados expresamente en la Constitución y no a los términos creados por ley³⁶.

Esta concepción, que distingue, por una parte, los procedimientos y, por otra, la decisión de constitucionalidad propiamente dicha, fue reiterada por la Corte en Sentencia C-534 de 2000. Esta providencia se originó en la acción pública de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 32 (parcial) del Decreto 2067 de 1991 que –entre otros aspectos-, regula el término con el que cuenta el magistrado sustanciador para registrar proyecto de fallo y el de la Sala Plena para decidir las objeciones gubernamentales propuestas contra los proyectos de ley. De manera puntual, dispone que para registrar la ponencia el magistrado cuenta con un término de 6 días y la Sala Plena de otros 6 días adicionales para decidir.

En la demanda se señalaba que el precepto acusado era inconstitucional, por cuanto el inciso 4º del artículo 167 de la Constitución, solo le otorga a la Corte 6 días para decidir las objeciones y esto comprendía la totalidad

³⁶ En esta providencia la Corte concluyó que el legislador cuenta con libertad de configuración para definir los plazos dentro de los procesos de carácter especial, tal como ocurría con los procesos que versaran sobre los decretos legislativos dictados con base en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución: *"Se insiste en que los términos conferidos por el Estatuto Fundamental a la Corte Constitucional, se aplican a actos y decisiones que, según la Constitución, debe proferir la Corporación en Pleno y no a aquellos que, como en el caso de la presentación de ponencia para fallo, implican la actuación de uno solo de sus miembros. En esta materia la Carta considera la existencia del cuerpo colegiado - que es el responsable de la decisión correspondiente y el que goza de competencia constitucional para adoptarla - y no la de los individuos que lo componen. Estos, para hacer posible la determinación del órgano, deben llevar a cabo pasos previos - como la conducción del proceso en sus diligencias preliminares, la práctica de pruebas y la sustanciación - que no pueden imputarse, en cuanto toca con el transcurso y vencimiento de los términos, a los que constitucionalmente han sido otorgados a la Corporación. Tal imputación, que implicaría reducción del término constitucional, comportaría un vicio que sí llevaría a la inexequibilidad de la norma legal que la plasmara."*

del procedimiento, incluyendo el concepto del Procurador y el registro del proyecto de fallo.

Sobre este problema jurídico, la Corte reiteró que en la Constitución los plazos para decidir no incorporan los del procedimiento previo que consta de actos de avocación de conocimiento, librar las comunicaciones, realizar los traslados, preparar el registro de la ponencia y decidir incidentes dentro del trámite. Con base en ello, declaró exequible la disposición, al considerar que cuando la Constitución establece un plazo de 6 días para que la Corte decida las objeciones, se refiere al término autónomo y exclusivo con el que esta Corporación cuenta para resolver, una vez obren todos los elementos de juicio necesarios para el control de constitucionalidad:

“El inciso 4° del artículo 167 de la Constitución señala que la Corte Constitucional tendrá un plazo de seis días para decidir sobre la exequibilidad de los proyectos de ley objetados por el Presidente de la República, por razones de inconstitucionalidad. Pues bien, de acuerdo con la interpretación constitucional contenida en el fallo [C-105 de 1993] mencionado, este término de seis días se aplica únicamente para el lapso de reflexión de que debe disponer la Sala Plena para tomar su decisión. Además, el legislador está facultado para complementar el procedimiento que deben cumplir los procesos constitucionales, lo cual le permite introducir nuevos términos, adicionales al contemplado en la Constitución. Eso es precisamente lo que ha ocurrido en el presente caso: el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991 respeta el término de seis días que fijó la Constitución para que la Sala Plena decidiera sobre la exequibilidad del proyecto de ley objetado. Mas, al mismo tiempo, y con el objeto de racionalizar el proceso establece términos propios para que el Procurador General de la Nación y el Magistrado Sustanciador den cumplimiento a sus funciones específicas”.

Recientemente, al efectuar la revisión automática de constitucionalidad del Decreto Ley 121 de 2017 “por el cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991”, en Sentencia C-174 de 2017, esta Corporación, ratificó las consideraciones contenidas en las providencias C-105 de 1993 y C-534 de 2000 en cita:

“Conforme a lo anterior, es entonces claro que en la Constitución los términos que tiene la Corte para decidir no comprenden los plazos para que se surta el procedimiento antecedente, que aporta los elementos de juicio necesarios a la decisión. En contrapartida, si un acto reformativo de la Constitución regula los plazos para el

“procedimiento de revisión”, estos vocablos entendidos en el contexto constitucional del cual forman parte naturalmente no aluden a la decisión, pues esta se consuma en una etapa conceptual y normativamente independiente y posterior al procedimiento. El “procedimiento de revisión” alude entonces al trámite anterior a la fase decisoria propiamente dicha, y consiste en avocar conocimiento del asunto, decretar y revisar pruebas, fijar en lista las normas correspondientes, dar traslado al Procurador General de la Nación, convocar audiencias, tramitar incidentes de impedimento, recusación o nulidad, y registrar el proyecto de fallo. Según esto, los dos meses de que habla el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 no comprenden expresa ni tácitamente el intervalo temporal para que la Corte, una vez registrado el proyecto de fallo, estudie los problemas, delibere y tome la decisión definitiva sobre el decreto ley. Así entendido el procedimiento de revisión, debe agotarse en dos meses, que por principio se computan de acuerdo con el calendario. Luego de esos dos meses advendría, entonces, el plazo independiente de la Corte para decidir. Dos meses, contados en principio conforme al calendario, son suficientes para surtir el trámite de revisión que comprende los actos hasta el registro del proyecto de fallo por parte del magistrado sustanciador, y después la Corte entraría a tomar la decisión.”

En este orden de consideraciones, siguiendo la jurisprudencia constitucional hasta el momento referenciada, al efectuar la confrontación entre la norma objeto de control automático (artículo 1º del Decreto Ley 889 de 2017) y las disposiciones constitucionales, la Corte encuentra que la estructura procesal objeto de juzgamiento, respeta la plenitud de las garantías sustanciales, puesto que se trata de una medida de naturaleza transicional a través de la cual los procedimientos de constitucionalidad ordinaria continúan esencialmente inalterados y, solamente posibilitan a que la Corte Constitucional los suspenda de manera temporal para agilizar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final.

En este aspecto la medida sometida a juicio de constitucionalidad debe examinarse a la luz de su naturaleza transicional orientada a asegurar la implementación del Acuerdo Final. Es decir, el establecimiento de una regla atinente a la priorización del funcionamiento de la Corte Constitucional para ejercer el control sobre las normas relacionadas con el desarrollo de lo acordado en el contexto de ponerle fin al conflicto armado³⁷ más longevo de la historia del hemisferio americano, constituye

³⁷ Consejo de Derechos Humanos 34.º período de sesiones Tema 2 de la agenda Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto

una medida destinada a garantizar al logro efectivo de la paz.

Este último razonamiento, fue expresado por la Corte en Sentencia C-253 de 2017, mediante la cual se efectuó la revisión de constitucionalidad del Decreto Ley 248 del 14 de febrero de 2017³⁸:

*“La Sala también debe advertir que uno de los factores que debe ser tenido en cuenta para la evaluación judicial de los decretos extraordinarios es su contexto. **No puede perderse de vista que estas normas son expedidas al amparo de la justicia transicional** que, como lo ha definido la jurisprudencia constitucional, corresponde a un criterio amplio, que involucran medidas legislativas y administrativas tendientes no solo a la finalización del conflicto armado, sino también a la reconciliación, la consolidación del modelo democrático a partir de la eficacia del derecho a la paz.”*
(Subrayas y negrillas fuera de texto)

A la luz de lo anterior, la priorización, además de tener un soporte constitucional expreso, está estrechamente vinculada con las necesidades del Estado Social de Derecho, en procura de materializar el derecho fundamental a la paz (art. 22 C.P.), ya que la propia Constitución, a través del Acto Legislativo 01 del 2016 y su desarrollo a través del Decreto Ley 121 del 2017, redujo los términos del control de constitucionalidad de las normas aprobadas por medio del procedimiento legislativo especial para la paz (*fast track*). Esta circunstancia hace materialmente imposible que los términos ordinarios se cumplan y genera una confluencia en materia de control abstracto de constitucionalidad, entre las demandadas en acción pública de inconstitucionalidad y, de manera simultánea, la atención del control de constitucionalidad que supone el estudio formal y material de una muy significativa cantidad de normas que regulan el sistema de justicia transicional hacia la paz.

La simultaneidad de los términos expeditos para el control de la normas “*fast track*” con el de los procesos ordinarios de constitucionalidad abstracta, sin una medida como la incorporada en el Decreto Ley 889 de 2017, eventualmente podría llevar a la disfuncionalidad en la atención de los asuntos a cargo de la Corte Constitucional. Y es precisamente por ello que resulta razonable³⁹ que el Gobierno Nacional en atención a que el

Comisionado y del Secretario General. Disponible en <http://www.codhes.org/images/informe-anual-2016.pdf>

³⁸ “Por el cual se dictan disposiciones sobre el Fondo Nacional de Regalías en Liquidación y se dispone de los saldos del mismo para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.”

³⁹ Sobre la razonabilidad la Corte Constitucional en Sentencia C-372 de 2011 ha precisado lo siguiente: “La doctrina y la jurisprudencia constitucional comparadas, así como la propia práctica de esta

volumen de las materias relativas a la implementación del Acuerdo Final podría afectar el trámite de los asuntos ordinarios a cargo de esta Corporación, estableció una medida complementaria al procedimiento especial de control de constitucionalidad, a través de la cual se propone la racionalización de los términos procesales. Dicha medida es necesaria y proporcionada, toda vez que los tiempos reducidos para el examen de constitucionalidad de las materias que forman parte del procedimiento especial para la paz inciden y a la vez congestionan el funcionamiento de la Corte, la cual debe tramitar ahora una considerable cantidad adicional de materias que no son de su conocimiento habitual. Es así que a la fecha de expedición de esta providencia a la Corte han sido remitidos 35 decretos con fuerza de ley (Expedientes RDL), expedidos conforme a las facultades extraordinarias conferidas a través del artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016 y, así como 6 procesos de control automático sobre leyes y actos reformativos de la Constitución (Expedientes RPZ), todos en el marco del procedimiento legislativo especial para la paz (artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016). En tal sentido, la medida en juicio responde a la

Corporación, han evidenciado que existen dos grandes enfoques para el examen de la razonabilidad de las medidas que limitan derechos fundamentales u otros principios constitucionales: uno de origen europeo, que se desprende del juicio de proporcionalidad, y otro de origen estadounidense, que diferencia distintos niveles de intensidad dependiendo de la materia sometida a control. Toda vez que estos enfoques presentan ventajas diferentes, esta Corporación ha tratado de integrarlos mediante la fijación de un juicio que, de una parte, comprenda todas las etapas del juicio de proporcionalidad, y de otra, adelante distintos niveles de examen de conformidad con el asunto sobre el que verse la discusión. Este juicio integrado comprende entonces las siguientes etapas: (i) evaluación del fin de la medida, el cual debe ser no solamente legítimo sino importante a la luz de la Carta; (ii) análisis de si la medida es adecuada, es decir, de su aptitud para alcanzar un fin constitucionalmente válido; (iii) estudio de la necesidad de la medida, es decir, análisis de si existen o no otras medidas menos gravosas para los derechos sacrificados que sean idóneas para lograr el mismo fin; y (iv) examen de la proporcionalidad en estricto sentido de la medida, lo que exige una ponderación costo –beneficio de las ventajas que trae la medida frente al eventual sacrificio de otros valores y principios constitucionales. Sin embargo, previo a este estudio, el operador jurídico debe establecer cuál es el grado de intensidad con el que adelantará su análisis, es decir, si aplicará un juicio estricto, moderado o débil, dependiendo de la naturaleza misma de la medida. Sobre las particularidades de cada uno de estos niveles de escrutinio, la Sentencia C-093 de 2001 expone: “8- El juicio integrado de proporcionalidad, que combina las ventajas del análisis de proporcionalidad de la tradición europea y de los tests de distinta intensidad estadounidenses, implica entonces que la Corte comienza por determinar, según la naturaleza del caso, el nivel o grado de intensidad con el cual se va a realizar el estudio de la igualdad, para luego adelantar los pasos subsiguientes con distintos niveles de severidad. Así, la fase de ‘adecuación’ tendrá un análisis flexible cuando se determine la aplicación del juicio dúctil, o más exigente cuando corresponda el escrutinio estricto. Igualmente sucederá con los pasos de “indispensabilidad” y ‘proporcionalidad en estricto sentido’”. Más adelante, en esta misma providencia, la Corte analiza los criterios que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de escrutinio aplicable a cada caso y sugiere los siguientes: “(...) el escrutinio judicial debe ser más intenso al menos en los siguientes casos: de un lado, cuando la ley limita el goce de un derecho constitucional a un determinado grupo de personas, puesto que la Carta indica que todas las personas tienen derecho a una igual protección de sus derechos y libertades (CP art. 13). De otro lado, cuando el Congreso utiliza como elemento de diferenciación un criterio prohibido o sospechoso, como la raza, pues la Constitución y los tratados de derechos humanos excluyen el uso de esas categorías (CP art. 13). En tercer término, cuando la Carta señala mandatos específicos de igualdad, como sucede con la equiparación entre todas las confesiones religiosas (CP art. 19), pues en esos eventos, la libertad de configuración del Legislador se ve menguada. Y, finalmente, cuando la regulación afecta a poblaciones que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta ya que éstas ameritan una especial protección del Estado (CP art. 13).”

necesidad de hacer más eficiente el cumplimiento de las funciones de la Corte para racionalizar el uso del tiempo. Sobre este aspecto, es evidente el alto nivel de demanda de justicia constitucional que exige un momento de transición como el que actualmente atraviesa Colombia y en el que uno de los aspectos impostergables en el marco del Acuerdo de Paz es la seguridad jurídica que requiere su implementación.

Las anteriores circunstancias llevan a que sea necesaria la adopción de una medida de suspensión por un periodo breve y temporal del trámite de las demás funciones de control abstracto, -que no incluye las de control concreto en protección de los derechos fundamentales-, a efectos de lograr eficacia en el desarrollo de las funciones a cargo de la Corporación.

De esta manera, la medida contemplada en el Decreto Ley 889 de 2017 no sacrifica en tiempo injustificado e irrazonable los procesos ordinarios de constitucionalidad abstracta, y, por el contrario permite atender con eficacia el procedimiento abreviado sobre las normas que implementan el Acuerdo de Paz sin desatender las funciones en materia del control concreto de los derechos fundamentales. Una vez transcurrida la suspensión provisional, la Corte atenderá todas las materias de constitucionalidad abstracta ordinaria, según los criterios previstos en el Decreto 2067 de 1991 y sin que de ninguna manera se afecte la autonomía en la función judicial, ya que la Corte Constitucional en todo momento preserva su discrecionalidad sobre el uso de dicha facultad, la cual no puede ser impuesta por otra rama del poder público.

En cuanto a las intervenciones que obran en el proceso, es importante resaltar que el ciudadano Nicolay David Orlando Romanovsky Camacho intervino en el presente proceso de constitucionalidad para solicitar se declare la inexequibilidad del Decreto Ley 889 de 2017, al considerar que éste no cumple con los requisitos de suficiente motivación y argumentación fijados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Para la Corte, tal apreciación queda descartada con el análisis de las condiciones formales de validez previamente realizado. Por su parte, la Presidencia de la República, la Universidad Libre y la Procuraduría General de la Nación solicitan la declaratoria de exequibilidad, mientras que el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia, pide declarar la exequibilidad condicionada del Decreto Ley 889 de 2017, en el entendido que el artículo 1° de dicha normatividad implica que la Corte Constitucional en los casos que decida suspender los términos de los procesos ordinarios, debe fijar claramente un plazo máximo y realizar verificaciones periódicas, para continuar o reanudar las suspensiones, ya que esta no puede ser de carácter indefinido.

Esta última postura más que en un condicionamiento deriva en una comprensión subjetiva de la medida, al tratarla como si fuera de carácter indefinida, cuestión que corresponde a un entendimiento propio que se aleja de su verdadero contenido normativo, puesto que se trata de un mecanismo temporal que no afecta el derecho de los ciudadanos a acceder a una pronta administración de justicia constitucional.

Al respecto, es importante precisar que, si bien la Sala Plena encuentra que el Decreto Ley 889 de 2017 no prevé un plazo máximo de suspensión, en ninguna parte establece que se trate de una medida indefinida. En ese sentido, al tenor de una comprensión sistemática acudiendo a los términos de los artículos 39, 40 y 41⁴⁰ del Reglamento Interno de la Corte Constitucional (Acuerdo 02 de 2015 modificado por el Acuerdo 3 de 2017), corresponde a la Sala Plena aprobar el programa de trabajo y reparto de los asuntos de constitucionalidad sometidos a su consideración. De acuerdo con las disposiciones en cita, la decisión sobre la reanudación de los términos en cada proceso, debe realizarse por la Sala Plena de acuerdo con la programación que establezca la Presidencia y con fundamento en criterios de urgencia, importancia jurídica, temática y relevancia de la materia de que trate cada expediente objeto de suspensión.

⁴⁰ Artículo 39. Preparación del Programa de Trabajo y Reparto. Los asuntos de constitucionalidad que se reciban después de haberse aprobado el programa de trabajo y reparto, permanecerán en la Secretaría de la Corte para ser clasificados conforme a lo dispuesto en este artículo, a fin de incluirlos en el programa que corresponda.

El Presidente de la Corte designará dos de sus Magistrados, rotados cada mes en orden alfabético de apellidos, quienes tendrán a su cargo la clasificación previa de dichos asuntos y deberán presentar a la Sala Plena, un proyecto de programa de trabajo y reparto elaborado de acuerdo con los criterios señalados en este Reglamento.

La comisión aquí contemplada deberá reunirse con el Presidente de la Corte, previamente a la sesión de Sala Plena en que deba considerarse y aprobarse el respectivo programa.

Artículo 40. Contenido del Programa. El programa mensual de trabajo y reparto contendrá, con indicación de fechas de reparto, la enumeración de los asuntos que deban someterse a su trámite. Los repartos correspondientes se efectuarán durante las reuniones ordinarias de Sala Plena que tengan lugar en el respectivo período.

Artículo 41. Criterios para elaborar los Programas. Por regla general, los asuntos constitucionales se incluirán en los programas de trabajo y reparto en el mismo orden sucesivo de su recibo en la Corte. Se exceptúan de lo anterior:

1. En primer lugar, en forma concurrente y excluyendo los negocios ordinarios si fuere necesario, los siguientes asuntos:
 - a. Los indicados en los numerales 1, 2, 3, 7, 8 y 10 del artículo 241 de la Constitución;
 - b. Las demandas de inconstitucionalidad que se refieran a asuntos calificados de urgencia nacional, a juicio de la Sala Plena de la Corte, la cual deberá pronunciarse por mayoría absoluta.
- 2 En segundo lugar, las consultas sobre el alcance de los fallos de constitucionalidad previstas en el artículo 24 del Decreto 2067 de 1991, las cuales deberán tener prioridad sobre los asuntos ordinarios contemplados en el inciso primero de este artículo, pero no desplazarán los casos indicados en el numeral primero del mismo.

Al no prever un término expreso de suspensión, la medida no deja de estar dotada de razonabilidad y se justifica en el impacto que ha tenido la implementación del Acuerdo de paz en la gestión del trabajo de la Corte Constitucional, autoridad judicial que entiende que su reanudación está supeditada a los términos de su reglamento.

Así las cosas, la suspensión de términos es provisoria y en ningún caso indefinida y su levantamiento está supeditado a criterios que garantizan el debido proceso y el derecho de acceso a la administración de justicia.

Con fundamento en todo lo anterior, la Corte Constitucional declarará la exequibilidad del artículo 1° del Decreto Ley 889 de 2017.

6.2. Artículo segundo (Vigencia)

Resta verificar el contenido normativo del último artículo del Decreto Ley 889 de 2017, el cual establece dos contenidos prescriptivos a saber: (i) la entrada en vigencia de la norma, a partir de su promulgación y, (ii) la derogatoria de todas las disposiciones que le sean contrarias.

En relación con la vigencia de las normas, esta Corte ha reconocido que el Legislador (en este caso extraordinario), goza de amplia potestad de configuración para establecer en qué momento entra a regir una nueva disposición legal. En este sentido, esta Corporación en Sentencia C-492 de 1997, sostuvo lo siguiente:

“(...) se desprende que por mandato constitucional, es al legislador a quien corresponde decidir el momento en el que la ley ha de empezar a regir, cuya potestad puede ejercer, expidiendo una ley especial en la que regule en forma genérica este asunto (siempre y cuando el mismo legislador no hubiera señalado en el texto de la ley respectiva la fecha de vigencia), o incluyendo en la misma un precepto donde expresamente señale la fecha en que ésta comienza a regir. De ahí que la potestad del legislador para establecer la fecha en que comienza la vigencia de la ley está limitada únicamente por los requerimientos del principio de publicidad, y de la otra, el deber de señalar la vigencia de la ley después de su publicación es un mandato imperativo para el Congreso y el Presidente de la República, cuando éste ha sido facultado por el legislador para cumplir esta tarea”. (Negrillas propias del texto)

De la consideración transcrita se desprende que la determinación del legislador extraordinario para que el decreto objeto de revisión tenga efectos desde su publicación, concuerda plenamente con la Carta Política,

de tal suerte que la Corte no encuentra reparo alguno frente a esta disposición.

Así las cosas, la Sala Plena considera que el contenido normativo del artículo 2 del Decreto Ley 889 de 2017, se ajusta a la Constitución, toda vez que es producto de la potestad de configuración del legislador extraordinario, quien es el encargado de definir la entrada en vigencia de los preceptos legales de su competencia y, en consecuencia, será declarado exequible.

7. Síntesis

La Sala Plena de la Corte Constitucional efectuó el control automático y posterior de constitucionalidad del Decreto Ley 889 de 2017 “Por el cual se adiciona un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991”, el cual encontró ajustado a la Constitución.

En el examen del contenido material del Decreto Ley 889 de 2017, la Corte encontró que sus disposiciones se ajustan a las reglas constitucionales sobre procedimiento constitucional establecidas en el numeral 4º del Artículo 242 de la Carta Política y a los derechos fundamentales al debido proceso (art. 29 C.P.) y al acceso a la administración de justicia (art. 228 C.P.).

Para tal efecto, la Sala Plena señaló que la Constitución no prevé un trámite específico para el proceso de constitucionalidad, por lo que su regulación detallada corresponde, en principio, a la órbita de actuación del legislador (Decreto Ley 2067 de 1991) y, por tal razón, ningún parámetro procesal constitucional se opone a que la legislación especial para la paz prevea suspensiones de términos dentro de los diversos procesos judiciales. En este aspecto, consideró que no existe oposición alguna entre el Decreto Ley en revisión con las normas superiores, toda vez que los términos con los que cuenta la Corte (art. 242.4) para decidir no comprenden los plazos para que se surta el procedimiento previo a la emisión de la sentencia, el cual está previsto para aportar los elementos de juicio necesarios a la decisión. Esta postura ha sido mantenida por la Corte en las Sentencias C-105 de 1993, C-534 de 2000 y C-174 de 2017.

En tal sentido, la medida en juicio responde a la necesidad de hacer más eficiente el cumplimiento de las funciones de la Corte, racionalizando el uso del tiempo. Sobre este aspecto, la Corte estima evidente que uno de los aspectos impostergables en el marco del Acuerdo de Paz, es la seguridad jurídica que requiere su implementación, por lo que se hace necesaria la medida en juicio, a efecto de obtener idoneidad y eficacia en el desarrollo

de la función de la Corporación, lo cual impone racionalmente la suspensión por un periodo breve y temporal al trámite de las demás funciones de control abstracto, que no incluye las de control concreto en protección de los derechos fundamentales, en particular.

Al verificar los requisitos formales de validez del Decreto Ley 889 de 2017, como lo indica la práctica de este Tribunal se corroboró que: (i) el Decreto en revisión lleva como título “Por el cual se adiciona un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991”, el cual efectivamente corresponde a su contenido material, con lo cual se cumple el requisito exigido en el artículo 169 de la Carta Política; (ii) fue expedido por el Presidente de la República y está suscrito por el ministro del ramo correspondiente, de tal suerte que satisface la exigencia prevista en el inciso 3º del artículo 115 de la Constitución; (iii) establece de manera expresa que su expedición se surte “en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016.”, de tal manera que se hace explícita la competencia que le da fundamento y, (iv) prevé una parte considerativa en la que se sustenta la parte normativa, esta última integrada por dos artículos que versan sobre la facultad otorgada a la Corte Constitucional para que en ejercicio de sus funciones suspenda los términos de los procesos ordinarios de constitucionalidad de conocimiento de la Sala Plena de la Corporación.

En lo concerniente a la competencia del Gobierno Nacional para expedir el Decreto Ley objeto de revisión automática e integral, la Sala Plena verificó los criterios de: (i) temporalidad - el Decreto Ley 889 fue expedido el 27 de mayo de 2017, dentro del término de 180 días contados a partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016; (ii) con respecto al límite jerárquico, esta Corporación revisó que las facultades extraordinarias fueron ejercidas por el Presidente de la República en desarrollo de la competencia constitucional que le otorgó el acto legislativo en mención y no se trata de la expedición de actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, códigos, leyes que necesitan mayoría calificada o absoluta para regular asuntos sometidos a reserva de ley y que no estén previstos en el artículo 150.10 de la Carta Política; (iii) frente a la conexidad teleológica con el Acuerdo Final, se constató que la norma es instrumental respecto a la realización de los objetivos o compromisos del Acuerdo Final, cuestión que, en los términos de la Sentencia C-160 de 2017, debe de ser: objetiva, estricta y suficiente: (a) frente a la conexidad objetiva la Corte determinó que este requisito se acredita, toda vez que existe un vínculo cierto y verificable entre la materia que efectivamente regula y el contenido del Acuerdo Final; (b) la conexidad estricta se verifica, por cuanto en el Acuerdo Final existe un contenido específico sobre la materia regulada en el Decreto objeto de examen, específicamente

en el punto II del Acuerdo Especial celebrado el 24 de noviembre de 2016, incorporado al Acuerdo Final, se establece el control automático, posterior y único que deberá realizar la Corte Constitucional sobre las leyes y actos legislativos tramitados por el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, y (c) se satisface el requisito de conexidad suficiente, dada su estrecha afinidad temática con el contenido del Acuerdo Final. De manera puntual, en el Acuerdo Especial, aparece el compromiso de crear reglas especiales de control para “leyes y actos legislativos tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial”, y; (iv) en lo concerniente a la necesidad estricta, en virtud del Decreto Ley 889 de 2017, el Gobierno Nacional teniendo en cuenta que el volumen de las materias relativas a la implementación del Acuerdo Final podría afectar el trámite de los asuntos ordinarios a cargo de esta Corporación, establece una medida complementaria al procedimiento especial de control de constitucionalidad, a través de la cual se propone la racionalización de los términos procesales. Dicha medida es necesaria, toda vez que los tiempos reducidos para el examen de constitucionalidad de las materias que forman parte del procedimiento especial para la paz inciden y a la vez congestionan el funcionamiento de la Corte, la cual debe tramitar ahora una considerable cantidad adicional de materias que no son de su conocimiento habitual.

Por último, en lo atinente a la vigencia la Corte constató que la determinación para que el decreto ley objeto de revisión surta efectos desde su publicación, se ajusta a la Constitución, pues esta medida hace parte del espacio de configuración del legislador extraordinario, quien es el encargado de definir en este caso la entrada en vigor de los preceptos legales de su competencia. La Sala Plena de la Corte Constitucional efectuó el control automático y posterior de constitucionalidad del Decreto Ley 889 de 2017 y constató la inexistencia de vicios de procedimiento en su formación.

Para tal efecto, se corroboró que (i) el Decreto Ley 889 de 2017 lleva como título “Por el cual se adiciona un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991”, el cual efectivamente corresponde a su contenido material, cumpliéndose así el requisito exigido en el artículo 169 de la Carta Política; (ii) fue expedido por el Presidente de la República y está suscrito por el Ministro de Justicia y del Derecho, con lo cual se satisface la exigencia prevista en el inciso 3° del artículo 115 de la Constitución; (iii) establece de manera expresa que su expedición se surte “en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016.”, de tal manera que se hace explícita la competencia que le da fundamento y, (iv) fue expedido el 27 de mayo de 2017, dentro del término de 180 días contados a partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016.

La Corte encontró que el decreto fue expedido para facilitar el trámite vía fast track o procedimiento abreviado impuesto por la Constitución para tramitar las leyes, actos legislativos y decretos relacionados con el acuerdo de paz, su expedición era necesaria toda vez que resultaba prácticamente imposible para la Corte Constitucional tramitar todos los asuntos relacionados con la paz cumpliendo además con los términos de los procesos ordinarios.

VI. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Ley 889 del 27 de mayo de 2017, “*Por el cual se adiciona un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991*”.

Notifíquese, cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Presidente
(Con aclaración de voto)

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

IVÁN ESCRUCERÍA MAYOLO
Magistrado (e)

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con aclaración de voto

ROCÍO LOAIZA MILIAN
Secretaria General (e)