

II. EXPEDIENTE RPZ-007 - SENTENCIA C-026/18 (Abril 11)
M.P. José Fernando Reyes Cuartas

1. Objeto de revisión constitucional

El texto completo correspondiente a la Ley 1865 del 30 de agosto de 2017 *"por medio de la cual se exceptúa a la unidad nacional de protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la ley 617 de 2000"* es el siguiente:

Artículo 1º. *Exceptúese a la Unidad Nacional de Protección durante la presente vigencia fiscal y la del año 2018, de la aplicación de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 en el crecimiento de los gastos de personal relativos a la modificación de su estructura y planta de personal, para la implementación inmediata de medidas materiales de protección de que trate el punto 3.4.7.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, dentro del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.*

Artículo 2º. *Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sea contrarias.*

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1865 de 2017 *"por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2002"*.

3. Síntesis de los fundamentos de la providencia

La Corte Constitucional encontró que la presente ley se ajusta a los presupuestos jurisprudenciales para la validez de las normas expedidas en el marco del Acto Legislativo 01 de 2016, en tanto que se cumplen con los parámetros del **juicio de conexidad**, ya que existe una correspondencia clara, estrecha y directa entre contenidos normativos y el Acuerdo Final. Se concluyó que el recurso al procedimiento legislativo especial fue utilizado para agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final. Encontró la Sala Plena que la ley bajo revisión facilita y asegura la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de la paz estable y duradera. Se verificó también que la **competencia** fue ejercida dentro de los límites temporales del Acto Legislativo 01 de 2016 ya que la ley orgánica fue adoptada durante la vigencia del procedimiento legislativo especial para la paz y se respetó la exigencia relativa a que el proyecto fuera presentado por el Gobierno.

La Corte además encontró que se cumplieron las **exigencias procedimentales**, propias del procedimiento legislativo especial para la paz, ya que: i) Se respetó la iniciativa exclusiva del Gobierno en cuanto el proyecto de ley fue presentado por el Ministro del Interior; ii) El proyecto de ley orgánica y la exposición de motivos fueron publicados oportuna y previamente a primer debate en sesiones conjuntas de las comisiones primeras de Cámara y Senado; iii) El anuncio del proyecto se hizo de manera previa a la discusión y la votación se cumplió en sesión conjunta en las comisiones y en las respectivas plenarias, en fechas determinadas y determinables; iv) El proyecto fue aprobado por mayorías absolutas, en votación en bloque, nominal y pública en la comisión conjunta y en las plenarias de ambas cámaras. Transcurrió el lapso de ocho (8) días entre los debates; v) Fue aprobado dentro de la prórroga de seis (6) meses adicionales para la vigencia del procedimiento legislativo especial para la paz; vi) Se dio el trámite preferente en ambas cámaras, en una vuelta con tres debates y se acogió la fórmula: *"El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA"* y el Presidente de la República promulgó la ley el 30 de agosto de 2017; vii) Se cumplieron los principios de consecutividad e identidad flexible; viii) Se evidenció la inaplicabilidad del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 (*concepto*

de impacto fiscal por Ministerio de Hacienda), respecto de la ley examinada y; ix) Finalmente se concluyó que para la expedición de la ley revisada no era necesario el agotamiento de consulta previa.

4. Control material

Preliminarmente, y de cara a la intervención que presentó la Presidencia de la República, la Corte aclaró que, en la sentencia C-331 de 2017, esta Corte analizó el mismo contenido normativo que hoy corresponde estudiar, pero no se controló materialmente la norma que ahora se revisa, en tanto que la Corte Constitucional concluyó que *"[e]l Decreto Ley 298 de 2017 es inconstitucional por regular un asunto expresamente excluido por el Acto Legislativo 1 de 2016 y reformar una norma orgánica"*, sin que hubiera sido posible un pronunciamiento adicional respecto de la constitucionalidad del contenido normativo.

Seguidamente, la Corte abordó el análisis del compromiso de protección del derecho a la integridad personal y a la vida que asumió el Estado en favor de aquellos que dejaron las armas y se conformaron como grupo político; así, se reconoció que la posibilidad de participación en política se constituye en uno de los más importantes avances en favor de la búsqueda de la paz, que exige que quienes antes se alzaron en armas y ahora reconocen el orden Constitucional y legal, cuenten con un escenario democrático en donde sus ideas puedan ser expresadas, sin que el uso de la violencia por ellos, ni contra ellos, sea admisible. En vista de lo anterior, se reiteró que en estas circunstancias el Estado, como garante de protección de los derechos de la totalidad de los asociados, debe aunar todos sus esfuerzos para lograr que ese tránsito de la violencia al diálogo democrático, se ejecute sin riesgos para la vida e integridad de quienes transitan hacia la legalidad y la democracia, a través de medidas que garanticen su seguridad, todo dentro de un contexto de protección, prevención y reconciliación, como lo prevé el punto 3.4.7.4 del Acuerdo Final.

Posteriormente, realizó el estudio de la norma que tiene por objeto excluir temporalmente a la Unidad Nacional de Protección de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, según la cual *"[d]urante los próximos cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, el crecimiento anual de los gastos de personal de las Entidades Públicas Nacionales no podrá superar en promedio el noventa por ciento (90%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República. A partir del sexto año, estos gastos no podrán crecer en términos reales"*.

Se concluyó que la primera parte del artículo 92 de la Ley 617 de 2000 ya cumplió su objeto, teniendo en cuenta que dicha ley empezó a regir a partir del 6 de octubre del año 2000, por lo que el límite de crecimiento del 90% proyectado a partir de la meta de inflación esperada para cada año, solo rigió para los primeros cinco años posteriores a la entrada en vigencia de dicha norma. Así las cosas, la ley bajo revisión tiene por objeto exceptuar la aplicación de la segunda parte de la Ley 617 de 2000, la que dispone que, *"A partir del sexto año, estos gastos no podrán crecer en términos reales"*.

A este respecto, identificó la Corte que esta prohibición de crecimiento en términos reales se refiere al promedio de la inflación causada de un año a otro, es decir, que la restricción de crecimiento de los gastos de personal de las entidades públicas nacionales que resulta exceptuada por la ley bajo revisión, implica que dichos gastos no podrán crecer, en promedio, de un año a otro, en un porcentaje superior al de la inflación causada en el primer año.

La Corte Constitucional concluyó entonces que el objeto de la ley orgánica revisada consiste en excluir a la Unidad de protección de dicho límite de crecimiento respecto de gastos de personal para las vigencias fiscales de los años 2017 y 2018, y ello, no contraría parámetros constitucionales, constituyendo por el contrario una medida necesaria de cara a la implementación del Acuerdo final, en tanto que la seguridad se concretó como un tema prioritario en el escenario del tránsito hacia la paz del grupo desmovilizado, siendo este un tema prioritario del Acuerdo.

Por otra parte, sostuvo la Sala Plena que se respetó la reserva de ley orgánica que era exigible en el presente asunto, teniendo en cuenta que la ley cuya aplicación resulta

exceptuada, es una ley orgánica, tal como había sido declarado previamente por la Corte Constitucional.

Así las cosas, al no existir repartos en cuanto a la conexidad con el Acuerdo Final, al tipo de ley, al trámite especial, ni al contenido material de la norma revisada, la Ley Orgánica 1865 de 2017 fue declarada exequible.

5. Aclaraciones de voto

El Magistrado **Alejandro Linares Cantillo** aclaró su voto en cuanto que, en su concepto, a pesar de que la presente ley orgánica no presenta problemas de constitucionalidad, la misma es la consecuencia de una interpretación muy estricta de la reserva de ley orgánica, dada por la sentencia C-331 de 2017, en la que se declaró inexecutable el Decreto Ley 298 del 23 de febrero de 2017 *"Por el cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000"*; sentencia en la que él salvó el voto.

LA CORTE, AL RESOLVER LA SOLICITUD DE NULIDAD INCOADA POR EL CONSORCIO COLOMBIA MAYOR Y EL MINISTERIO DEL TRABAJO DECLARÓ LA NULIDAD PARCIAL DEL AUTO 186 DE 2017 AL CONSIDERAR QUE DENTRO DE SU COMPONENTE DE REEMPLAZO DE LA SENTENCIA T-480 DE 2016, SE OMITIÓ VINCULAR A LOS NULICITANTES, SITUACION QUE ENTRE OTRAS, CONFIGURÓ UNA VIOLACIÓN DEL DEBIDO PROCESO.