

IV. EXPEDIENTE RDL-002 - SENTENCIA C-174/17 (Marzo 22)
M.P. María Victoria Calle Correa

1. Norma revisada

DECRETO 121 DE 2017

(Enero 26)

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

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 2º 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

CONSIDERANDO

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

Que en desarrollo de dicho principio, el Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo 01 de 2016, cuyo artículo 1º 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 1º, 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, en la misma línea, el artículo 2º 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 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 meses siguientes a su expedición.

Que el artículo 5º del Acto Legislativo 01 2016 estableció que dicho acto legislativo regirá 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 2016, el Congreso de la República, adoptó la decisión política de refrendar Acuerdo Final para Terminación del Conflicto y la Construcción de una Estable y Duradera.

Que con el fin de que la Corte Constitucional asuma el conocimiento y el control de constitucionalidad de los actos legislativos, leyes y decretos con de ley aprobados y expedidos en el marco del Acto Legislativo 01 de 2016, se hace necesario establecer reglas específicas y diferenciales, de carácter transitorio, para el ejercicio de dicha función.

Que con el fin de establecer dichas reglas, resulta imprescindible capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991, "por el cual se dicta el procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional", norma de rango legal expedida Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 23 de Constitución Política.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1o. Adiciónese un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991, el cual tendrá el siguiente texto:

CAPÍTULO X

TRANSITORIO

Artículo 1o. *Control de constitucionalidad de leyes y actos legislativos aprobados en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.* Para efectos del cumplimiento de lo previsto en el literal k) del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016, la revisión de constitucionalidad de las leyes y actos legislativos tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz se sujetará a las normas del Decreto 2067 de 1991, y, en particular, a las siguientes reglas:

1. El magistrado sustanciador asumirá conocimiento del proceso dentro de los tres (3) días siguientes al reparto del respectivo expediente.

En el auto que asuma conocimiento, el magistrado sustanciador dispondrá la práctica de las pruebas que considere necesarias, las comunicaciones e invitaciones correspondientes, la fijación en lista del proceso para la intervención ciudadana y el traslado del expediente al Procurador General de la Nación.

2. El término probatorio no podrá exceder de tres (3) días, contados a partir del día siguiente a la comunicación del auto que asuma conocimiento.

3. Vencido el periodo probatorio, el magistrado sustanciador tendrá dos (2) días para revisar y valorar el material probatorio.

4. Hecha la revisión y valoración del material probatorio, el magistrado sustanciador ordenará dar cumplimiento a las comunicaciones, traslados y fijaciones previstas en el auto que asuma conocimiento.

5. El Procurador General de la Nación contará con un plazo de diez (10) días para rendir el concepto de rigor. El término de intervención ciudadana correrá simultáneamente al del Procurador General de la Nación y hasta por el mismo plazo.

6. El magistrado sustanciador tendrá un plazo de diez (10) días para registrar el proyecto de fallo, contados a partir del día siguiente al vencimiento del término establecido para que el Procurador General rinda concepto.

7. La Sala Plena de la Corte Constitucional tendrá un plazo de veinte (20) días para decidir, los cuales se contarán a partir del día siguiente al vencimiento del término establecido para que el magistrado sustanciador registre proyecto de fallo.

Artículo 2o. *Control de constitucionalidad de leyes estatutarias aprobadas en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.* Las reglas establecidas en este decreto también se aplicarán al control previo de constitucionalidad de las leyes estatutarias aprobadas en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

Artículo 3o. *Control de constitucionalidad automático de los decretos expedidos en ejercicio de las facultades presidenciales para la paz.* Para efectos del cumplimiento de lo previsto en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, el control de constitucionalidad de los decretos expedidos en ejercicio de las facultades presidenciales para la paz se sujetará a las normas del Decreto 2067 de 1991, y, en particular, a las siguientes reglas:

1. El magistrado sustanciador asumirá conocimiento del proceso dentro de los tres (3) días siguientes al reparto del respectivo expediente.

En el auto podrá disponer la práctica de pruebas que considere necesarias, ordenará las comunicaciones e invitaciones correspondientes, dispondrá que se fije en lista el proceso para la intervención ciudadana y ordenará que se corra traslado del expediente al Procurador General de la Nación.

2. El término probatorio no podrá exceder de tres (3) días, contados a partir del día siguiente a la comunicación del auto que asuma conocimiento.

3. Vencido el periodo probatorio, el magistrado sustanciador tendrá dos (2) días para revisar y valorar el material probatorio.

4. Hecha la revisión y valoración del material probatorio, el magistrado sustanciador ordenará dar cumplimiento a las comunicaciones, traslados y fijaciones previstas en el auto que asuma conocimiento.

5. El Procurador General de la Nación contará con un plazo de diez (10) días para rendir el concepto de rigor. El término de intervención ciudadana correrá simultáneamente al del Procurador General de la Nación y hasta por el mismo plazo.

6. El magistrado sustanciador tendrá un plazo de diez (10) días para registrar el proyecto de fallo, contados a partir del día siguiente al vencimiento del término establecido para que el Procurador General rinda concepto.

7. Entre la presentación del proyecto de fallo y la deliberación en la Corte deberán transcurrir por lo menos dos (2) días, salvo cuando se trate de un caso de urgencia nacional.

8. A partir del registro del proyecto de fallo por parte del magistrado sustanciador, la Sala Plena de la Corte Constitucional tendrá un plazo para decidir 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.

Parágrafo. En cualquier caso, los términos del procedimiento ordinario que se apliquen no podrán superar en su conjunto el plazo máximo de dos (2) meses, previsto en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016.

Artículo 4o. *No aplicación del Reglamento Interno de la Corte Constitucional.* La Sala Plena de la Corte Constitucional, sin modificar su reglamento interno vigente, podrá disponer que los plazos previstos en el para el registro interno de los proyectos, no se apliquen en este tipo de procedimientos.

Artículo 2o. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación.

2. Decisión

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 párrafo, que se declaran **INEXEQUIBLES**.

3. Síntesis de la providencia

La Corte Constitucional constató que el Decreto ley 121 de 2017, revisado, cumplía todos los requisitos de procedimiento para su formación. Advirtió, en cuanto a la forma, que (i) fue suscrito por el Presidente de la República y el Ministro del ramo, (ii) trae un título, (iii) invoca expresamente la facultad ejercida, y (iv) consagra una exposición de motivos. En lo que atañe a la competencia, verificó que (v) el Decreto ley 121 de 2017 se expidió dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016, (vi) tiene conexidad teleológica con el Acuerdo final, por cuanto precisamente tiene por objeto asegurar jurídicamente su implementación y desarrollo, además de que en el Acuerdo hay un compromiso específico de crear reglas especiales de control para la transición, (vii) hay congruencia entre la exposición de motivos y las disposiciones del Decreto ley, (viii) no se desconocen las reservas de ley expresadas en el Acto Legislativo 1 de 2016, o estatuidas en el resto de la Constitución de 1991, y (ix) se verifica la estricta necesidad en el uso de las facultades extraordinarias, por cuanto las reglas de trámite para la revisión de los actos expedidos al amparo del Acto Legislativo 1 de 2016 se requerían con una prontitud objetivamente superior a la que puede ofrecer el procedimiento legislativo especial ante el Parlamento.

En el examen del contenido material del Decreto ley 121 de 2017, la Corte concluyó que sus artículos 1 y 2 se ajustan a la Constitución. El Acto Legislativo 1 de 2016 previó que para la revisión de actos legislativos, leyes y leyes estatutarias dictadas bajo su amparo, los términos del proceso ordinario de constitucionalidad debían reducirse a la tercera parte. La Sala Plena sostuvo que, en el control constitucional, lo que debía verificarse era una reducción a la tercera parte de los términos ordinarios fijados en la Constitución; es decir, de los treinta días que tiene el Procurador para conceptuar, y de los sesenta que tiene la Corte para decidir. Los artículos 1 y 2 examinados dicen efectivamente que el Ministerio Público tendrá diez días para rendir concepto, y la Corte veinte para tomar su decisión, lo cual es una tercera parte de los términos ordinarios, y en esa medida la regulación se ajusta al orden constitucional.

En cuanto al contenido material del artículo 3 del Decreto ley, la Corporación encontró ajustados a la Carta Política su encabezado y los numerales 1 a 7. No obstante, su numeral 8 y su párrafo prevén que todo el proceso de control de los decretos leyes especiales, desde su expedición hasta la sentencia, debe agotarse en dos meses. La Corte señaló que este punto del artículo 3º (parcial) desconoce el Acto Legislativo 1 de 2016, el cual contempla dos meses para agotar el *"procedimiento de revisión"* de los decretos leyes. Según una interpretación integral de la Constitución, el procedimiento de revisión no comprende y es conceptualmente independiente de la etapa de decisión de la Corte. El procedimiento de revisión que debe durar dos meses se agota con el registro del proyecto de fallo, y luego viene la etapa de *decisión*. El Acto Legislativo 1 de 2016 no contempla entonces un plazo específico para la decisión en los procesos de control de los decretos leyes especiales. Ahora bien, tampoco podría aplicarse el término ordinario de sesenta días para la decisión pues no está previsto para ello, y sería desproporcionado, razón por la cual

hay un vacío normativo que debe suplirse con la regulación de asuntos semejantes. En este caso esa regulación es la del artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016, y por ende el plazo para decidir sobre la revisión de los decretos leyes especiales será también de una tercera parte del ordinario, equivalente a veinte días. Por ende, la Corte declaró inexecutable, parcialmente, el numeral 8 del artículo 3 del Decreto 121 de 2017, en la parte que dice *"equivalente al tiempo que faltare para que se cumplan los dos (2) meses contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del decreto sometido a control"*. La misma suerte corrió el párrafo de esta disposición. Finalmente, la Corte no encontró problemas de inconstitucionalidad material en los artículos 4º y último del Decreto Ley 121 de 2017.

4. Salvamentos parciales y aclaraciones de voto

Los magistrados **Alejandro Linares Cantillo** y **Antonio José Lizarazo Ocampo** manifestaron su salvamento parcial de voto respecto de la declaración de inexecutable parcial del numeral 8 (parcial) y del párrafo del artículo 3º del Capítulo X Transitorio del Decreto 2067 de 1991, adicionado por el artículo 1º del Decreto 121 de 2017. A juicio de los magistrados, el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016 estableció con claridad que el *procedimiento de revisión* constitucional de los decretos con fuerza de ley debe surtirse por parte de la Corte dentro de los dos meses siguientes a su expedición. Tal regla no prevé, en modo alguno, que dicho procedimiento comprenda únicamente los trámites previos a la adopción de la decisión o los que correspondan al impulso por parte del Magistrado sustanciador, ni distingue respecto de dicho procedimiento una etapa diferente de decisión. Por el contrario, esa disposición ordena a la Corte Constitucional que tales decretos sean por ella revisados en ese plazo, en el sentido de que decida definitivamente sobre su constitucionalidad. No era entonces posible diferenciar entre el proceso de *"revisión"* y el de *"decisión"* en materia de derecho procesal constitucional. De hecho, el numeral 9º del artículo 241 de la Constitución Política y los artículos 2, 31 y 33 del Decreto 2591 de 1991 - referidos al proceso de revisión de las sentencias de tutela- así como el artículo 40 del Decreto 2067 de 1991 -al ocuparse del procesos de juzgamiento de las leyes estatutarias- utilizan el término *"revisión"* como sinónimo de *"decisión"*. En esa medida no existían razones que permitieran realizar la distinción que finalmente acogió la mayoría para declarar inexecutables parcialmente las normas del Decreto Ley 121 de 2017.

De otro lado, los magistrados **Linares Cantillo** y **Lizarazo Ocampo** aclararon el voto al considerar, entre otras cosas, que resultaba imprescindible que la Corte precisara varias de las pautas que rigen el control de los decretos leyes expedidos al amparo del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 y, en particular, lo referido al juicio de necesidad y la vigencia del referido Acto Legislativo. Ello es necesario a efectos de brindar seguridad jurídica y transparencia al ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el artículo 2 del Acto Legislativo.

De igual manera, los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez** y **Alberto Rojas Ríos** anunciaron la presentación de aclaraciones sobre distintos aspectos de la motivación de la sentencia C-174 de 2017.

EN ATENCIÓN A QUE LA DISPOSICIÓN LEGAL ACUSADA FUE DEROGADA POR EL ARTÍCULO 8º DE LA LEY 1ª DE 1968, LA CORTE SE ABSTUVO DE EMITIR UN FALLO DE FONDO POR CARENCIA ACTUAL DE OBJETO Y NO HABERSE DEMOSTRADO POR EL DEMANDANTE QUE LA NORMA PRODUZCA EFECTOS ACTUALMENTE