



I. EXPEDIENTE RDL-022-SENTENCIA C-492/17 (Agosto 3)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Norma revisada

**"MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO
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 constitucionales conferidas en 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

Consideraciones generales

Que el artículo 22 de la Constitución Política establece 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 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 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 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 11 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 expondrá 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..."

2. Decisión

Primero. 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*".

3. Síntesis de la providencia

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 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) 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.

4. Aclaraciones de voto

Los Magistrados **Alejandro Linares Cantillo** y **Antonio José Lizarazo** aclaran su voto al considerar que los requisitos de la constitucionalidad de los actos legislativos, de las leyes y de los decretos ley expedidos en desarrollo del procedimiento especial previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016, fueron determinados por la sentencia C-699 de 2016, que juzgó la constitucionalidad de dicho acto legislativo. Por consiguiente, precisaron que la Corte Constitucional no puede agregar a posteriori requisitos para la validez de las normas expedidas por el procedimiento legislativo especial, distintas de los ya identificados por la sentencia C-699 de 2016 la que, a este respecto, constituye cosa juzgada constitucional.

El Magistrado **Alberto Rojas Ríos** aclaró su voto al considerar que adelantar un juicio de necesidad, orientado a demostrar si la premura en la adopción del decreto con fuerza de ley justificaba no acudir al trámite legislativo ordinario, o incluso, a la expedición de un texto legal vía procedimiento legislativo para la paz, termina por desconocer la finalidad de la norma constitucional habilitante, cual es, lograr una adecuada implementación del Acuerdo Final, suscrito y refrendado.

En ese sentido, sostuvo que no se trata de comparar la agilidad propia de la expedición de un decreto, con la tardanza del procedimiento legislativo ordinario; menos aún, con la

celeridad propia de las leyes aprobadas mediante el procedimiento legislativo especial para la paz.

En criterio del Magistrado Rojas Ríos, el juicio de necesidad estricta, antes que un examen sobre la urgencia de la adopción del decreto con fuerza de ley, apunta a establecer si la medida conduce a implementar algunos contenidos del Acuerdo Final, juicio de valor que corresponde al Presidente de la República.

En el presente caso, prosigue, el juicio de necesidad requiere considerar que para cualquier tribunal resulta imposible responder adecuadamente al alto nivel de demanda de justicia constitucional que exige un momento de transición como el que actualmente se presenta en Colombia. De allí que torne razonable dar prioridad al control de constitucionalidad de las normas aprobadas mediante fast track y, posteriormente concentrar la atención en las normas demandadas cuyos términos fueron suspendidos, para así lograr un equilibrio entre la doble exigencia de la demanda ordinaria de justicia y las normas de implementación del Acuerdo Final. En este aspecto, es razonable reconocer que la suspensión de los términos de los procesos ordinarios de constitucionalidad es un mecanismo necesario para asegurar la capacidad de respuesta de la Corte Constitucional respecto de las normas aprobadas por fast track.

Los magistrados **Gloria Stella Ortiz Delgado, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez** y **Carlos Bernal Pulido**, se reservaron una aclaración de voto.