



Sentencia C-160/17

DECRETO LEY SOBRE CAMBIO DE ADSCRIPCION DE LA AGENCIA DE RENOVACION DEL TERRITORIO EN EJERCICIO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONFERIDAS EN ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2016-Procedimiento aplicable en control constitucional

DECRETO LEY QUE MODIFICA LA ADSCRIPCION DE LA AGENCIA DE RENOVACION DEL TERRITORIO DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL AL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA-Cumplimiento de criterios formales, al tenor de facultades extraordinarias del Acto Legislativo 1 de 2016 y haberse dictado dentro de los 180 días, pero no cumple con los criterios de conexidad estricta, suficiente y necesidad estricta

El Decreto Ley 2204 de 2016, que modifica la adscripción de la Agencia para la Renovación del Territorio del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica, cumple con los criterios formales del control de constitucionalidad al haber sido expedido por el Presidente de la República, al tenor de las facultades extraordinarias del artículo 2° del Acto Legislativo 1 de 2016 y haberse dictado dentro de los 180 días en los cuales se habilitan esas facultades. Igualmente, se ajusta al criterio de conexidad objetiva, ya que la ART ejerce un rol cierto y verificable en la implementación de los puntos primero y cuarto del Acuerdo Final. Sin embargo, el decreto incumple con los criterios

de conexidad estricta, suficiente y de necesidad estricta. Lo precedente, pues el Gobierno no presentó una carga argumentativa mínima para exponer y demostrar que el cambio de adscripción de la mencionada entidad era necesario y no sólo conveniente para la implementación del Acuerdo Final y además que las vías legislativa ordinaria y extraordinaria no eran idóneas para realizar dicha modificación.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA IMPLEMENTAR EL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA- Requieren de justificación estricta por parte del Presidente de la República

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA IMPLEMENTAR EL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA- Refrendación popular del Acuerdo Final, como condición para su entrada en vigencia

REFRENDACION POPULAR DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA- Jurisprudencia constitucional sobre etapas que exigía y competencia del Congreso para avalar dicho proceso

REFRENDACION POPULAR-Límites del concepto/REFRENDACION POPULAR-Elementos

La Sala encuentra que el concepto de Refrendación Popular se caracteriza de manera concreta por los siguientes elementos: (i) Proceso: no se trata de “actos únicos o simplificados” sino de un acto complejo. Ello implica “la intervención de diversas autoridades en un ejercicio de frenos y contrapesos”. Motivo por el cual en los referendos constitucionales aprobatorios y en los plebiscitos se exige o autoriza “la intervención previa y posterior de otros órganos además del cuerpo electoral”. (ii) Participación ciudadana: la participación ciudadana se caracteriza por presentarse a través de: (a) mecanismos de aprobación, convalidación, certificación, ratificación y diversas formas de participación directa o indirecta del pueblo; (b) con o sin intervención de organismos representativos; (c) al final o de forma previa; (d) ser de naturaleza deliberativa, decisiva o propositiva; (e) de carácter formal o informal; (f) ser interpretada por un órgano de representación; (g) generar resultados vinculantes o no y, si lo son, pueden serlo de distinto modo, según el mecanismo, sus resultados y el organismo sujeto a sus efectos. (iii) Los resultados deben ser respetados, interpretados y desarrollados de buena fe, en un escenario de búsqueda de mayores consensos: La Corte destaca que cuando la participación ciudadana es previa es legítimo que el proceso continúe y concluya en virtud de las competencias de una autoridad instituida. En estos casos se entiende la participación como consulta previa al pueblo y vale como

Refrendación Popular si los actos subsiguientes se encaminan a interpretar, respetar y desarrollar sus resultados de buena fe. (iv) Proceso que puede terminarse por la decisión libre y deliberativa de una autoridad revestida de legitimidad democrática, como puede ser el Congreso: esta Corporación estableció que para la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016 no era necesario apelar a un nuevo mecanismo de participación ciudadana directa, sin perjuicio de que debieran cumplirse los requisitos establecidos en la Sentencia C-699 de 2016. No obstante, se precisó la importancia de implementar los escenarios y espacios adecuados para escuchar a todos los sectores de la sociedad, y como condición constitutiva de la Refrendación Popular se determinó que los resultados interpretados, respetados y desarrollados de buena fe, estuvieran “a cargo principalmente de una autoridad revestida por la Constitución de legitimidad democrática” (Resalta la Sala), como es el caso del Congreso de la República, órgano legislativo donde tienen asiento los representantes del pueblo, elegidos por voto popular, quienes ejercen una de las formas más importantes de democracia indirecta y de representación popular. (v) Control constitucional: Finalmente, corresponde a la Corte realizar una revisión automática, posterior e integral, en cuyo “(...) escenario se da una nueva oportunidad para la participación ciudadana directa, a través de argumentos, que defienda o se oponga a la exequibilidad de la disposición constitucional”.

PROCESO DE PAZ ENTRE GOBIERNO NACIONAL Y FARC EP-Reseña histórica/PROCESO DE PAZ ENTRE GOBIERNO NACIONAL Y FARC EP-Etapas/PLEBISCITO PARA LA REFRENDACION DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Resultado negativo, constituyó un mandato político del pueblo que vinculó al Presidente y no menguó sus competencias constitucionales para continuar adelantando el proceso de negociación en procura de garantizar la paz/PLEBISCITO PARA LA REFRENDACION DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Efecto de la votación/PLEBISCITO PARA LA REFRENDACION DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Participación ciudadana previa y posterior/PLEBISCITO PARA LA REFRENDACION DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Propuestas de los promotores del NO/REFRENDACION POPULAR-Verificación y certificados del Congreso de la República/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Ejercicio de facultades de control político en Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y Construcción de una Paz Estable y Duradera/PROCESO DE REFRENDACION POPULAR-Participación de las tres ramas del poder público/PLEBISCITO PARA LA REFRENDACION DEL ACUERDO

FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Respeto, interpretación y desarrollo de buena fe de los resultados/PROCESO DE REFRENDACION POPULAR Y ENTRADA EN VIGENCIA DEL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2016-Cumplimiento de requisitos establecidos en sentencia C-699 de 2016

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETOS CON FUERZA DE LEY EXPEDIDOS EN VIRTUD DE ARTICULO 2 DEL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2016-Alcance/NORMAS SUPERIORES TRANSITORIAS CONTENIDAS EN ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2016-Dispositivos diferentes y con especificidades propias

DERECHO CONSTITUCIONAL DE EXCEPCION-Ámbito

FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONFERIDAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Límites

ESTADOS DE EXCEPCION-Control jurídico lo impone la Constitución/ESTADOS DE EXCEPCION-Control jurídico por la Corte Constitucional/ESTADOS DE EXCEPCION-Control jurídico automático sobre decreto declaratorio y de desarrollo

PAZ-Presupuesto para la eficacia del Estado Social de Derecho/PAZ-Su búsqueda debe evitar a toda costa la fractura del orden constitucional/ INSTRUMENTOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL HACIA LA PAZ-Jurisprudencia constitucional/DERECHOS DE LAS VICTIMAS EN EL MARCO DE PROCESOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL-Jurisprudencia constitucional

DERECHO A LA PAZ-Naturaleza/DERECHO A LA PAZ EN EL DERECHO INTERNACIONAL-Propósito fundamental/DERECHO A LA PAZ-Derecho de tercera generación/DERECHO A LA PAZ-Derecho subjetivo/DERECHO A LA PAZ-Deber jurídico

La Paz constituye (i) uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional; (ii) un fin fundamental de Estado colombiano; (iii) un derecho colectivo en cabeza de la Humanidad, dentro de la tercera generación de derechos; (iv) un derecho subjetivo de cada uno de los seres humanos individualmente considerados; y (v), un deber jurídico de cada uno de los ciudadanos colombianos, a quienes les corresponde propender a su logro y mantenimiento.

RAMAS DEL PODER PUBLICO-Colaboración armónica/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Papel esencial/

DELEGACION LEGISLATIVA-Relevancia de las condiciones en las cuales se ejerce por el Ejecutivo

CONTROL CONSTITUCIONAL MATERIAL DE DECRETOS EXPEDIDOS EN VIRTUD DE FACULTADES OTORGADAS POR ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2016-Características

El control constitucional material de los decretos expedidos en virtud de las facultades otorgadas por el Acto Legislativo 01 de 2016 tiene las siguientes características: (i) Es expreso, en efecto, el tercer inciso del artículo 2º del Acto legislativo 01 de 2016 establece que “Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad (...)”. (ii) Es objetivo: tiene como parámetro de control la Constitución Política, que es preexistente al acto analizado y se convierte en referente obligatorio para el escrutinio que adelanta esta Corte (art. 4 superior). Se trata de un cotejo entre el decreto emitido y el parámetro normativo de control, por eso es un juicio estrictamente jurídico en el que se esgrimen razones de derecho para afirmar o negar la validez de la normativa sometida a control. La objetividad del control no cambia porque se trate de medidas que tengan que ver con la implementación y el desarrollo normativo de un documento tan complejo como lo es un acuerdo de paz, que sin duda involucra aspectos jurídicos, políticos e incluso éticos. Efectivamente, esta situación no impide que el tribunal constitucional pueda acudir a criterios objetivos de interpretación porque el parámetro de control es la Constitución. Con todo, el ejercicio hermenéutico debe considerar el contexto transicional. (iii) Debe ser garante de la pervivencia del Estado Social de Derecho y sus componentes centrales: la separación de poderes, la democratización, entre otros. (iv) Incluye una revisión formal y material. El control material deriva de la idea según la cual, en un Estado Social de Derecho, todo acto está sujeto a la legalidad como forma de afrontar el riesgo de la arbitrariedad. Esto explica que la Constitución imponga límites a los poderes de manera expresa o desde el efecto vinculante de su concepción como sistema normativo. En ese sentido toda restricción prevista al ejercicio de los poderes del Estado debe tener una autoridad que la vigile y la haga cumplir. En este caso, esta idea se refuerza con la decisión explícita del constituyente derivado que estableció el control constitucional expresamente en el artículo 2º del Acto legislativo 01 de 2016 como forma de garantizar el ejercicio de una potestad dentro de los límites que impone la Carta. (v) Es automático: no depende de la actuación ciudadana ni del mismo órgano que ejerce el control (inciso final del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016) (vi) Es posterior (inciso final del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016) (vii) Debe considerar especificidades derivadas del escenario en el que se conceden las facultades legislativas, pues se trata de un mecanismo diseñado para una situación particular con características igualmente especiales, por esta razón: a. deberá considerar el establecimiento de límites que tomen en consideración que el objeto y fin de la habilitación con la que cuenta el ejecutivo es la búsqueda de la paz; b. esa finalidad debe ser alcanzada en un contexto complejo como el de la justicia transicional, escenario en el que habrán de

implementarse los acuerdos de paz. (viii) las facultades legislativas del presidente establecidas en el Acto Legislativo contienen sus propios límites temporales y materiales (incisos 1 y 2 del art. 2 del Acto legislativo 01 de 2016)

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETOS EXPEDIDOS EN VIRTUD DE FACULTADES OTORGADAS POR ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2016-Verificación de límites formales y materiales/**CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETOS EXPEDIDOS EN VIRTUD DE FACULTADES OTORGADAS POR ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2016**-Verificación de los requisitos de necesidad estricta y conexidad objetiva, estricta y suficiente

ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Asuntos expresamente excluidos en la regulación mediante la habilitación legislativa extraordinaria

Expediente RDL-001

Asunto: Revisión de constitucionalidad del Decreto Ley 2204 de 2016 *“Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio”*

Magistrado Ponente:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá D.C., nueve (9) de marzo de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y de conformidad con el procedimiento establecido en los Decretos 2067 de 1991 y 121 de 2017, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, en cumplimiento de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo transitorio sobre facultades presidenciales para la paz, incorporado a la Constitución mediante 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”, remitió a esta Corporación, el día once (11) de enero de dos mil diecisiete (2017), copia auténtica del Decreto Ley 2204 de 2016 *“Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio”*.

En virtud del reparto efectuado en la sesión de Sala Plena de esta Corporación celebrada el dieciocho (18) de enero de dos mil diecisiete (2017), el conocimiento del proceso de control automático de constitucionalidad del mencionado decreto correspondió al Magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, quien culminó su periodo constitucional el viernes 3 de febrero de 2017. En su reemplazo fue elegido el Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo quien tomó posesión como Magistrado titular el lunes 6 de febrero de los corrientes, razón por la que le correspondió asumir como ponente el trámite del presente asunto, hasta que su posición fue derrotada en Sala Plena.

En cuanto al procedimiento aplicable, resulta pertinente señalar que el 26 de enero de 2017 fue publicado el Decreto Ley 121 de 2017 *“Por el cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991”*, con el fin de establecer unas reglas específicas y diferenciales, de carácter transitorio, para el ejercicio del control de constitucionalidad de los actos legislativos, leyes y decretos con fuerza de ley aprobados y expedidos en el marco del Acto Legislativo 01 de 2016, el cual señala el trámite a seguir tratándose de decretos legislativos como el que aquí se revisa, permitiendo darle curso a la actuación respectiva.

El Magistrado Sustanciador, mediante Auto del treinta (30) de enero de dos mil diecisiete (2017), asumió el conocimiento del presente asunto y decretó la práctica de algunas pruebas con la finalidad de verificar, de una parte, la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016 y, de otra, determinar si este decreto ley es constitucional.

Posteriormente se ordenó la fijación en lista para efectos de permitir la intervención ciudadana y se dispuso la comunicación de la iniciación del presente asunto al Presidente de la República para los fines del artículo 244 de la Constitución Política, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, para los efectos señalados en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991.

De igual forma, se dio traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia, en los términos del artículo 3° del Decreto Ley 121 de 2017.

Adicionalmente, en observación del artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, se invitó (i) a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Comisión

Colombiana de Juristas, a la Academia Colombiana de la Abogacía, a la Corporación DeJusticia, a la Comisión Colombiana de Juristas -CCJ-, (ii) a la Agencia de Renovación del Territorio (ART), al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), a la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), a la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, a la Defensoría Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales y, (iii) a los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades de Antioquia, Nacional de Colombia, Distrital, Francisco José de Caldas, Militar, Externado de Colombia, del Atlántico, UIS, San Buenaventura, Andes, Libre, Gran Colombia, EAFIT, del Rosario, del Norte, Pontificia Javeriana, del Sinú, Pontificia Bolivariana, Santo Tomas, Sergio Arboleda y Autónoma de Bucaramanga.

La ponencia original fue derrotada en Sala Plena. El nuevo reparto correspondió a la ahora Magistrada Ponente, siguiente en orden alfabético. La primera parte de esta providencia, hasta el fundamento 67, fue elaborada por los Magistrados que comparten la posición mayoritaria.

II. TEXTO DEL DECRETO LEY OBJETO DE REVISIÓN

El contenido del Decreto Ley 2204 de 2016 *“Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio”*, sometido a revisión de esta Corporación, publicado en el Diario Oficial No. 50.102 del 30 de diciembre de 2016, es el siguiente:

DECRETO-LEY 2204 DE 2016

(Diciembre 30)

“Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio”.

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 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 la búsqueda de una paz estable y duradera y la terminación definitiva del conflicto armado el Gobierno nacional suscribió, el 24 de noviembre de 2016, con el grupo armado Fuerzas Armadas

Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP) un nuevo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Que el día 30 de noviembre de 2016, el Congreso de la República, adoptó la decisión política de refrendar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Que el Acuerdo Final desarrolla cinco ejes temáticos relacionados con i) una Reforma Rural Integral; ii) Participación Política; iii) Fin del Conflicto; iv) Solución Integral al Problema de las Drogas Ilícitas; y v) Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto; así como un sexto punto atinente a la implementación, verificación y refrendación de dichos acuerdos.

Que de manera transversal en el Acuerdo Final, se da especial relevancia al enfoque territorial, entendido como el reconocimiento de las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y la adopción de medidas y acciones integrales para ser implementadas con participación activa de las comunidades, tendientes a garantizar la sostenibilidad socioambiental del Estado.

Que mediante el Decreto–Ley 2366 de 2015 se creó la Agencia de Renovación del Territorio (ART) cuyo objeto es coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país.

Que la Agencia de Renovación del Territorio (ART) se encuentra actualmente adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

Que existe una relación directa entre las funciones de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y las acciones previstas para implementar el componente territorial del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, lideradas por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Que la atribución de definir cómo está integrado un sector administrativo y de establecer la adscripción o vinculación de un

organismo o entidad a determinado ministerio o departamento administrativo es privativa del legislador.

Que en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016 se concedieron facultades presidenciales para la paz, señalando que el Presidente de la República dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del citado acto legislativo queda facultado para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido debe tener 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 se requieren ejercer las citadas facultades para cambiar la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio al Sector Administrativo de la Presidencia de la República,

DECRETA:

ART. 1º—Cambio de adscripción de la Agencia para la Renovación del Territorio (ART). *La Agencia para la Renovación del Territorio, creada mediante el Decreto 2366 de 2015, se adscribe al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.*

ART. 2º—Vigencia. *El presente decreto rige a partir de su publicación.*

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 30 de diciembre de 2016.

III. INTERVENCIONES

1. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

Luis Alejandro Ramírez Álvarez, apoderado de la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, y la Doctora Cristina Pardo Schlesinger, facultada para representar al Presidente en virtud del Decreto 29801 de 2010, radicaron oficio en la Secretaría General de esta Corporación el 3 de febrero de 2017. En éste solicitaron declarar exequible el Decreto Ley 2204 de 2016, *Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio* y, a la vez, presentó respuesta al Auto del 30 de enero de 2017.

En su escrito, se refieren a los parámetros de constitucionalidad aplicables a los decretos expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias, en especial, las conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2016.

Señalan que si bien no hay claridad sobre precedentes jurisprudenciales en la materia, sí existen parámetros aplicables por analogía relacionados con

facultades extraordinarias. En estos, la Corte ha identificado límites *temporales*, referentes al término perentorio para que el presidente cumpla sus facultades, y *materiales*, correspondiente a que el contenido de los decretos deben responder a los asuntos señalados en la Ley habilitante.

Precisa que, con el Acto Legislativo 01 de 2016, le fueron otorgadas al Presidente facultades extraordinarias "*para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final*". Por ende, los decretos expedidos deben tener relación de conexidad material con el contenido del Acuerdo y cumplir con la conexidad teleológica de facilitar y asegurar su implementación y desarrollo. Bajo estos parámetros, señala respecto del contenido material de los decretos leyes expedidos en virtud del artículo 2 del acto legislativo 01 de 2016, que:

“i) su contenido se refiera a los mismos temas que el Acuerdo (conexidad material); ii) tengan la finalidad de facilitar, agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo (conexidad teleológica); y iii) la temática regulada no abarque las materias que fueron expresamente excluidas de la habilitación”.

Acorde con esto y siguiendo los parámetros sentados en la Sentencia C-699 de 2016, precisó que los requisitos para la implementación del Acuerdo Final, además de los temporales, son los siguientes:

- “i) Pueden ejercerse durante un tiempo limitado, correspondiente a 180 días posteriores a la Refrendación Popular.
- ii) Deben tener una conexidad objetiva, estricta y suficiente con el contenido material del acuerdo. Lo anterior teniendo en cuenta que su amplitud temática y el margen razonable de configuración con que debe contar el ejecutivo.
- iii) Deben tener la finalidad de facilitar, agilizar y asegurar el desarrollo normativo del Acuerdo Final.
- iv) No pueden abordar materias que sean de reserva de acto legislativo, ley estatutaria, ley orgánica, códigos, leyes que necesitan mayoría calificada o absoluta, ni para decretar impuestos.
- v) Deben ser el mecanismo más ágil y expedito para implementar el Acuerdo.
- vi) Deben respetar en general el ordenamiento constitucional”.

Advierte que el Decreto 2204 de 2016, por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio, satisface los parámetros comentados. Al efecto precisa que respeta el límite temporal y la conexidad material.

En este sentido, pone de presente el objetivo del Decreto Ley 2366 de 2015, *por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio (ART)*. Considera que “*el objetivo y funciones descritas tienen un vínculo estrecho con el*

componente territorial del Acuerdo Final, el cual es un elemento transversal en su contenido”¹.

Igualmente, expone algunos puntos del Acuerdo Final que tienen especial relación con la materia, como son el Punto 1- *“Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”*; y el punto 4, referente a la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas. Para la Secretaría, estos objetivos tienen conexidad *“con las funciones de liderar, formular, establecer y adoptar la política integral de sustitución de cultivos de la ART, enunciadas en los numerales 15, 16 y 17 del artículo 4 del Decreto 2366 de 2015”*.

Con este presupuesto se evidencia, en su criterio, la relación entre las funciones de la ART y las acciones previstas para implementar el acuerdo, e, igualmente, que *“por expresa disposición del Acuerdo estas funciones deben ser ejercidas desde el sector de la Presidencia de la República”*. Puntualiza que *“expresamente el punto 4.1 del Acuerdo hace alusión a que ese papel de liderazgo en materia de sustitución de cultivos debe ser cumplido por una instancia que encabeza la Presidencia de la República, como lo es el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito”*.

Respecto a la exclusión normativa, advierte que *no trata sobre materias expresamente excluidas de las facultades extraordinarias, puesto que la disposición en estudio no se relaciona con “materias de reserva de actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, códigos, leyes que necesiten mayorías calificadas o absolutas, ni leyes tributarias”*.

Así, presenta respuesta a la pregunta ii hecha en el Auto del 30 de enero de 2017, en el que se solicitó explicar *“porque para el cambio de adscripción de la Agencias de renovación del Territorio resulta estrictamente necesario apelar a las facultades extraordinarias conferidas por el acto legislativo 01 de 2016”*, indicando:

“i) porque la definición de la adscripción de una entidad a un sector administrativo determinado es un asunto propio de la administración que puede ser resuelto de forma más eficiente por el ejecutivo; ii) porque la medida tiene una estrecha relación de conexidad temática y teleológica con el Acuerdo Final, lo cual hace que se trate de una circunstancia excepcional que obliga a que su implementación deba hacerse de la forma más ágil y expedita; y iii) porque una vez en ese campo y descartado que se trate de una materia que exija de un rango legal superior al de una ley ordinaria, la forma de cumplir con la esencia del acto legislativo 01

¹ *“El enfoque territorial del Acuerdo supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad”*.

de 2016 es optando por la modalidad que garantice dicho objetivo, como lo es en este caso un decreto con fuerza de ley”.

Advierte que someter la disposición en estudio al proceso ordinario ante el Congreso, *“desconocería la esencia y razón de ser el acto legislativo 01 de 2016 y vaciaría de contenido las funciones extraordinarias conferidas al Presidente”.*

Finalmente, señala que según el artículo 42 de la Constitución Política, la Ley 489 de 1998, y la Sentencia C-1437 de 2000, la determinación sobre *“la adscripción de una entidad a un sector administrativo específico requiere de una ley, presupuesto con el que cumple el Decreto 2204 de 2016”.* En consecuencia concluye que el Decreto se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico vigente.

2. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Por medio de escrito presentado en esta Corporación el 17 de febrero de 2017, Edward Daza Guevara, en representación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, solicitó que se declare exequible el Decreto Ley 2204 de 2016.

Comienza destacando la importancia de tomar medidas para garantizar la seguridad y la estabilidad de los contenidos del Acuerdo Final, debido a que se trata de un proceso de largo alcance. Medidas que deben asumirse de la mano del Gobierno Nacional, encargado de la definición e implementación política. Este propósito, advierte, se circunscribe al marco jurídico constitucional, en especial, en lo relacionado con el derecho a la paz. Garantía superior que funge como presupuesto del proceso democrático, libre, abierto y es condición necesaria para el goce efectivo de derechos fundamentales.

Bajo estos presupuestos, expone que la norma en estudio se acompasa con el marco axiológico determinado por la Constitución, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como con otros instrumentos internacionales. Igualmente, se ajusta a los elementos democráticos, pues está en armonía con la *“cláusula general de competencia dentro de la facultad delegada”.* Motivo por el cual, al no avizorarse contradicción entre la norma y nuestro ordenamiento jurídico y al ser un instrumento para materializar el Acuerdo Final, considera que debe ser declarada exequible.

3. Agencia de Renovación del Territorio (ART)

Mariana Escobar Arango, en calidad de Directora General de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), el 21 de febrero de 2017, radicó en la Secretaría General de esta Corporación, escrito solicitando declarar la exequibilidad del Decreto Ley 2204 de 2016.

Precisa que, en virtud del artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, el Congreso está facultado para *“revestir de precisas facultades extraordinarias al Presidente, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la convivencia pública lo aconseje”*. Para el ejercicio de estas competencias, el legislador extraordinario debe cumplir con presupuestos temporales y materiales.

Sostiene que mediante el Acto Legislativo 01 de 2016, el Congreso le atribuyó al Presidente de la República facultades para expedir decretos con fuerza de ley, en ejercicio de las cuales se expidió el Decreto Ley 2204 de 2016. Para ello, se cumplió con el presupuesto temporal, puesto que fue expedida dentro del término de 180 días después de la entrada en vigencia del Acuerdo y, materiales, por cuanto con la adscripción se procura implementar el Acuerdo de la forma más ágil y expedita.

Resalta que el cambio de adscripción de la ART es de especial importancia puesto que es necesario *“definir el sector administrativo desde el cual se deberá implementar la política pública que se desprenderá de la implementación del Acuerdo Final, coordinando la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto que sean priorizadas por el Gobierno”*.

Explica, después de citar el objetivo de la ART (artículo 3º Decreto 2366 de 2015), que ésta tiene entre sus funciones, las relacionadas con *“la ejecución de las políticas del Gobierno Nacional para la intervención de las zonas rurales de conflicto priorizadas”*. Igualmente, afirma que esta entidad *“debe tener en cuenta dentro de los planes y programas a desarrollar en las zonas rurales de conflicto priorizadas, un enfoque territorial, diferencial y de género”*. Este enfoque, debe evidenciarse en *“el desarrollo y materialización de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”*, cuyo objetivo se encuentra ligado a la Reforma Rural Integral, contemplada en el Acuerdo Final. Adicionalmente, destaca que el Punto 4 del Acuerdo Final, referido a la *“solución al Problema de las Drogas Ilícitas”*, se relaciona con las funciones de *“liderar, formular, establecer y adoptar la política integral de sustitución de cultivos de la Agencia de Renovación del Territorio”* (artículos 15, 16 y 17 del artículo 4º del Decreto 2366 de 2015).

Concluye que el cambio de adscripción es necesario para lograr la materialización los compromisos adquiridos y se justifica en la medida en que *“existe una relación directa entre los objetivos y las funciones asignadas a la ART [...] y las acciones previstas para implementar el componente territorial del Acuerdo Final [...], lideradas por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”*.

4. Universidad Externado de Colombia

El 21 de febrero de 2017, Marcos Criado de Diego, Andrés Mauricio Gutiérrez Beltrán, Federico Suarez Ricaurte, en calidad de miembros del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, presentaron escrito solicitando se declare la exequibilidad del Decreto Ley 2204 de 2016.

Explican que el 30 de noviembre de 2016, después de un extenso debate democrático se avaló el proceso de refrendación ciudadana y el Congreso de la República ratificó el texto del “*segundo acuerdo de paz*”. Por lo que concluyen que el Acto Legislativo 01 de 2016 cumple las exigencias establecidas por la Corte Constitucional y, por tanto, se encuentra vigente la habilitación con fundamento en la cual fue expedido el Decreto Ley 2204 de 2016.

De otra parte, proponen que la Corte Constitucional, para la eventual revisión de los Decretos Ley expedidos bajo la facultad del Acto Legislativo 01 de 2016, realice un control de constitucionalidad inspirado en la revisión de los decretos con fuerza de ley proferidos bajo el amparo de las facultades extraordinarias, con el objetivo de que el ejecutivo tenga una carga de argumentación superior tendiente a demostrar las razones por las cuales utiliza el mecanismo de habilitación legislativa de índole extraordinaria, consistente en: (i) ¿Qué contenido del Acuerdo Final se tiene que implementar mediante la habilitación legislativa extraordinaria?; (ii) ¿Por qué esa reforma desarrolla el Acuerdo Final y (iii) ¿Cuál es la relación directa y franca entre la propuesta normativa y los aspectos concretos del Acuerdo Final que la correspondiente reforma pretende acometer?

Por lo expuesto, al realizar un análisis concreto del Decreto Ley 2204 de 2016, concluyen que existe una justificación orgánica, funcional y sustantiva para el cambio de adscripción.

5. Universidad del Rosario

Rocío del Pilar Peña Huertas, Alejandro Abonado Romero y Angie Daniela Yepes, en calidad de docentes, investigadores y practicantes del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, respectivamente, presentaron escrito a esta Corporación el 22 de febrero de 2017, solicitando que se declare la exequibilidad de la disposición en estudio.

Precisan que la modificación de la estructura de la Administración Nacional es de competencia del Congreso de la República en virtud del artículo 150 Superior. Sin embargo, en virtud del Acto legislativo 01 de 2016, se concedieron facultades extraordinarias al Ejecutivo, motivo por el cual, se encuentra facultado para realizar el cambio de adscripción de ART. Decisión que, en su concepto, se encuentra ajustada al criterio finalista del

Acto Legislativo, esto es, “*facilitar y asegurar la implementación*” del Acuerdo final.

Sin embargo, pone de presente que la interpretación que se realice de la ley habilitante debe ser restrictiva puesto que las facultades conferidas son una excepción al principio de participación democrática. En este sentido, destaca que solo se justifica apelar a esta en circunstancias extraordinarias.

6. Universidad Santo Tomás

El 23 de febrero de 2017, Ciro Nolberto Güecha Medina y Carlos Rodríguez Rodríguez Mejía, en calidad de decano de la facultad de derecho de la Universidad Santo Tomás, y el profesor y asesor del Consultorio Jurídico Internacional de la misma entidad, respectivamente, presentaron escrito en el que conceptúan respecto de la constitucionalidad del Decreto Ley 2204 de 2016.

Manifestaron que (i) la materia tratada por el decreto con fuerza de ley sí puede ser desarrollada por la facultad que le otorga al Presidente el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016; (ii) el Acuerdo Final pretende garantizar el *Derecho a la Paz* y (iii) es constitucional el cambio de adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

En consecuencia, concluyen que el Decreto Ley objeto de revisión constitucional es acorde con las competencias y materias establecidas por el Acto Legislativo 01 de 2016 que faculta al Presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley que faciliten la implementación y desarrollo del Acuerdo Final.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Ministerio Público emitió concepto N° 006259 del 21 de febrero de 2017, en el cual, luego de transcribir el Decreto Ley 2204 de 2016 “*Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio*”, objeto de revisión de constitucionalidad, realiza el siguiente análisis constitucional:

Manifiesta que, con el fin de adelantar el juicio de constitucionalidad, previamente se debe tener claridad sobre (i) la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016 y (ii) la naturaleza del control que ha de ejercer la Corte Constitucional. Al respecto, encuentra la Vista Fiscal que en el Congreso de la República se surtieron sendos debates en ambas Cámaras que culminaron con la aprobación de una propuesta de refrendación del Acuerdo Final. Por lo que atañe al examen de constitucionalidad previsto para los decretos proferidos en virtud de las facultades que el Constituyente directamente otorgó al Gobierno

para expedir normas con fuerza de ley, el Ministerio Público considera que consiste en un control *automático, posterior e integral*.

Respecto de la revisión de la competencia para expedir los decretos de facultades presidenciales para la paz, estima que la Corte Constitucional deberá discernir si *“los decretos leyes expedidos en virtud del Acto Legislativo 01 de 2016 pueden utilizarse para regular aquellos asuntos que de ordinario requerirían iniciativa gubernamental; ya que en dichos casos el decreto ley expedido termina sustraído en forma absoluta del control del Congreso”* de la República.

Precisado lo anterior, realiza la evaluación en concreto del Decreto Ley 2204 de 2016, concluyendo que (i) resulta constitucional frente a sus requisitos formales de expedición y (ii) se respetó el límite temporal para que el Gobierno hubiere desarrollado su competencia excepcional.

Igualmente, afirma que existe conexidad directa con el Acuerdo Final por cuanto la medida adoptada directamente se encuentra dirigida a facilitar la materialización del *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Así mismo, manifiesta que el decreto evaluado no incurre en ninguna de las prohibiciones previstas para el ejercicio de las facultades legislativas especiales para la paz. En este sentido, afirma que al revisar las finalidades y competencias del Ministerio de Agricultura es claro que estas incorporan aquel aspecto de renovación del territorio en las áreas rurales de manera ordinaria, pero es dable entender que para facilitar y asegurar la implementación de los acuerdos, se quiera concentrar este tema -en esta coyuntura- en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Finalmente, advierte que el decreto objeto de estudio no ofrece ningún inconveniente sustancial, *“dado que su alcance es la modificación de un aspecto estructural de la Rama Ejecutiva del Poder Público, como es el cambio de adscripción de un organismo, asunto que corresponde ordinariamente a la ley”*.

Por lo expuesto, el Ministerio Público solicita declarar la constitucionalidad del Decreto Ley 2204 de 2016 *“Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio”*.

V. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el inciso tercero del Artículo Transitorio de la Constitución sobre Facultades Presidenciales para la Paz, incorporado mediante el artículo 2° del Acto Legislativo 1 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”, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre el control de constitucionalidad del Decreto Ley 2204 de 2016 *“Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio”*, adoptado con fundamento en las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República mediante el precitado Artículo Transitorio.

2. Dado que el artículo 5 del Acto Legislativo 01 de 2016 dispuso que el mismo entraría a regir *“a partir de la Refrendación Popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*, procede la Corte a establecer previamente si dicha condición se encuentra satisfecha y, por lo mismo, si el Acto Legislativo, con fundamento en el cual se ha expedido el decreto objeto de control automático de constitucionalidad, se encuentra vigente.

El Acto Legislativo 01 de 2016 condiciona su entrada en vigencia a la Refrendación Popular del Acuerdo Final

3. El artículo 5 del Acto Legislativo 01 de 2016 establece que este *“rige a partir de la Refrendación Popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*.

El control de la Corte, en consecuencia, no puede limitarse al decreto en forma aislada, sino que le corresponde establecer previamente si el Acto Legislativo 01 de 2016, con fundamento en el cual se expidió y con base en el cual la Corte tendría competencia para ejercer su control, entró en vigencia, para lo cual deberá verificar si se cumplió el requisito de la *Refrendación Popular del Acuerdo Final* previsto en la precitada disposición.

4. La Refrendación Popular como requisito para la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016 ha de verificarse respecto 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 en desarrollo de la agenda incorporada al Acuerdo General suscrito entre las partes el 26 de agosto de 2012 en la ciudad de La Habana (Cuba).

5. Conviene precisar que el Acuerdo Final cuya refrendación ha de verificarse fue suscrito el 24 de noviembre de 2016, y que el mismo constituyó un Nuevo Acuerdo respecto del inicialmente suscrito el 24 de agosto del mismo año, al que se le introdujeron *“cambios y modificaciones sustanciales”*.

En efecto, en el preámbulo del Acuerdo del 24 de noviembre, las partes dejaron consignado sobre el particular lo siguiente:

“(…) que los diálogos de La Habana entre delegados y delegadas del Gobierno Nacional, presidido por el Presidente Juan Manuel Santos y

delegados y delegadas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, con la decisión mutua de poner fin al conflicto armado nacional, tuvieron origen como resultado del Encuentro Exploratorio sucedido en la capital de la República de Cuba entre el día 23 de febrero y el día 26 de agosto de 2012;

(....) que como resultado de los diálogos exploratorios referidos se produjo un Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado en la fecha última citada ante testigos nacionales y ante delegados de la República de Cuba y del Reino de Noruega que sirvieron igualmente como testigos, y que, desde entonces, asienten el proceso como países garantes;

(....)

(....) que en desarrollo de la agenda aprobada en el Acuerdo en mención se instaló la Mesa de Conversaciones el día 18 de octubre de 2012 en la ciudad de Oslo, capital del Reino de Noruega, para luego continuar actividades en la capital cubana sin solución de continuidad hasta la celebración del acto de suscripción del Nuevo Acuerdo Final;

(....) que como consecuencia de lo atrás enunciado el 24 de agosto del año que cursa las partes suscribieron un Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera; que dicho acuerdo fue objeto de consulta al pueblo en los términos de un plebiscito acogido por las partes en su correspondiente momento, en fecha establecida para tal propósito (el pasado 2 de octubre), y mediando sentencia proferida por la Corte Constitucional que indicó al país los términos y condiciones del camino escogido;

(....) que el veredicto de las urnas arrojó la prevalencia del NO sobre el SI, sin que ello significara rechazo al derecho a la paz ni a los derechos fundamentales;

(....)

Haciendo valer la decisión de las partes de proseguir con la búsqueda de la paz escuchando previamente a quienes manifestaron sus reservas a contenidos del Acuerdo Final primeramente signado, con el anhelo de llegar a un nuevo acuerdo de mayor consenso; que lo alcanzado con ello fue haber logrado enriquecer y modificar el Acuerdo anterior, teniendo en cuenta las inquietudes y las propuestas, aclaraciones y definiciones puntuales hechas por los más variados grupos y organizaciones sociales, sectores de opinión y movimientos y partidos políticos; que después de estudiar con desprevención y esmero todo lo puesto a consideración de las partes negociadoras por los interesados, se introdujeron importantes y numerosos cambios y modificaciones sustanciales a los textos antiguos

convirtiendo el Acuerdo de Paz anterior en un nuevo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera;

(....) que el nuevo Acuerdo Final que se suscribe en la fecha corresponde a la libre manifestación de la voluntad del Gobierno Nacional y de las FARC-EP - habiendo atendido sí, diversas iniciativas de sectores del pueblo de Colombia -, obrando de buena fe, y con la plena intención de cumplir lo acordado;

(....)

Teniendo presente que el nuevo Acuerdo Final recoge todos y cada uno de los acuerdos alcanzados en desarrollo de la agenda del Acuerdo General suscrita en La Habana en agosto de 2012; (....);

(....)

(....) que el nuevo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera debe ser objeto de refrendación, de acuerdo con el punto 6 de la agenda del Acuerdo General; que dicha refrendación puede efectuarse mediante sistemas de participación ciudadana como son el plebiscito, la iniciativa legislativa, la consulta, el cabildo abierto y otros, o por corporaciones públicas elegidas mediante sufragio sobre cuyos miembros recaiga representación con mandato tales como el Congreso de la República, las asambleas departamentales y concejos municipales; que dicha refrendación se decide por las partes y habrá de hacerse como las normas pertinentes o sentencias lo indiquen;

Reconociendo todo lo anteriormente enunciado y en particular el mandato constitucional indelegable que sentencia que es al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa a quien corresponde convenir y ratificar acuerdos de paz;

El Gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo, hemos acordado:

Suscribir el presente Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, con las modificaciones sustanciales que hacen del mismo, un nuevo Acuerdo, (...) y que a continuación se consigna". (Negrilla fuera del texto)

Se trata de establecer, en consecuencia, si respecto del Acuerdo Final suscrito el 24 de noviembre de 2016 cabe predicar la *Refrendación Popular* que exige el artículo 5 del Acto Legislativo 01 de 2016 como requisito para su entrada

en vigencia. Ha de realizarse tal examen dentro del marco conceptual de la expresión “*Refrendación Popular*” contenida en el artículo 5 del Acto Legislativo 01 de 2016, partiendo del alcance normativo otorgado a este concepto en la Sentencia C-699 de 2016.

6. Igualmente, para efectos de este análisis ha de tenerse en cuenta que mediante el Decreto 1391 de 2016 el Presidente de la República, con fundamento en los artículos 103 de la Constitución y 1° de la Ley 1806 de 2016², convocó al pueblo para que el domingo 2 de octubre de 2016, en ejercicio de su soberanía, decidiera si apoyaba o rechazaba el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito el 24 de agosto de 2016.

Refrendación Popular del Acuerdo Final

7. El artículo 5 del Acto Legislativo 01 de 2016 estableció el requisito de la Refrendación Popular del Acuerdo Final como condición para su entrada en vigencia, sin embargo, no señaló el mecanismo, ni las características de dicha refrendación. No obstante, durante su trámite en el Congreso quedó claro que tal exigencia se refería a la participación directa de los ciudadanos y que la forma de realizarse la decidía el Presidente de la República como titular de la competencia para suscribir acuerdos de paz. En forma simultánea, el Congreso expidió la Ley 1806 de 2016 por medio de la cual autorizó al Ejecutivo para someter a consideración del pueblo el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, mediante el plebiscito especial regulado en dicha ley.

8. Efectivamente el Presidente de la República, con fundamento en los Artículos 103 de la Constitución Política y 1° de la Ley 1806 de 2016³, mediante Decreto 1391 de 2016 convocó al pueblo para que el domingo 2 de octubre de 2016, en ejercicio de su soberanía, decidiera si apoyaba o rechazaba el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito el 24 de agosto de 2016. Como consecuencia del resultado de la votación, según se verá más adelante, las partes del Acuerdo reabrieron las conversaciones con el objeto de acatar los lineamientos de la participación ciudadana y, por consiguiente, incorporarle ajustes y modificaciones conforme a las propuestas de diversos sectores de la sociedad, y finalmente suscribieron un Nuevo Acuerdo el 24 de noviembre de 2016.

9. Posteriormente, el Congreso de la República en ejercicio de sus competencias de control político aprobó el día 29 de noviembre de 2016 en el Senado de la República y el día 30 de noviembre en la Cámara de

² La Ley 1806 de 2016, por medio de la cual se “*regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”.

³ La Ley 1806 de 2016 “*regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”.

Representantes, sendas proposiciones mediante las cuales declaró cumplida la Refrendación Popular del Acuerdo Final y, por lo mismo, vigente el Acto Legislativo 01 de 2016. Como quiera que algunos sectores del Congreso expresaron su desacuerdo con el cumplimiento del requisito de la Refrendación Popular, procede esta Corte a constatar si se encuentra o no satisfecho tal presupuesto para la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, de conformidad con lo decidido en la Sentencia C-699 de 2016, de lo cual depende la competencia de esta Corporación para adelantar el presente juicio de constitucionalidad.

10. Así, la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C-699 de 2016 estableció las etapas que exigía la Refrendación Popular, y determinó que el Congreso es el competente para avalar dicho proceso. Puntualmente señaló que:

“Debe ser el Congreso de la República, o una autoridad revestida de legitimidad democrática, quien defina dentro del más amplio margen de apreciación si se han cumplido los principios de la Refrendación Popular señalados en esta providencia, y si el Acto Legislativo ha entrado en vigencia. Primero, porque le asiste competencia para ello. El Congreso cuenta, por ejemplo, con las facultades de control político previstas en los artículos 244 y siguientes de la Ley 5 de 1992, bajo la figura de citación para discusión de políticas o temas generales. En desarrollo de las mismas, controla políticamente que la voluntad ciudadana previamente expresada haya sido respetada, interpretada y desarrollada de buena fe, en un escenario de búsqueda de mayores consensos. Cuando verifique que así fue, puede declarar concluido el proceso de Refrendación Popular, y el Acto Legislativo habrá entrado en vigencia. De otro lado, el Congreso puede también intervenir en la conclusión del proceso de Refrendación Popular en ejercicio de sus funciones de reforma constitucional o legislativas, con fundamento en la cláusula general de competencias, en virtud de la cual el listado de sus atribuciones no sería taxativo. Pero estos son solo unos casos mencionados a título de ilustración. Debe decirse, en particular, que el Acto Legislativo 1 de 2016 faculta al Congreso para implementar el acuerdo final por un procedimiento especial. Por tanto, el Congreso tiene también competencia para interpretar cuándo esas facultades entran en vigencia, pues el órgano encargado de aplicar la Constitución tiene, como presupuesto analítico necesario, la competencia para interpretarla.

23. Debe ser el Congreso quien defina la vigencia del Acto Legislativo, en segundo lugar, porque un proceso de Refrendación Popular por consulta previa de la ciudadanía solo es tal, si los resultados del mecanismo previo de participación ciudadana son interpretados, respetados y desarrollados de buena fe, en un escenario de búsqueda de mayores consensos. Esta condición constitutiva de la Refrendación Popular

involucra juicios de valor sobre asuntos colectivos de gran trascendencia, cuya verificación requiere un vigoroso debate público. Por tanto, es preciso no solo que haya un espacio político de deliberación, enmarcado por los mencionados principios de la Refrendación Popular, sino además a cargo principalmente de una autoridad revestida por la Constitución de legitimidad democrática, que encarne o represente precisamente al pueblo y garantice el respeto y el desarrollo de buena fe de su dictamen. **En el Congreso de la República, por ejemplo, hallan asiento los representantes del pueblo, con su diversidad política y cultural, y es entonces posible que allí surjan contradicciones en torno a la concurrencia de los requisitos de la Refrendación Popular reconocidos en esta sentencia. Las discrepancias que afloren en el seno del Congreso, y que sean susceptibles de control de la Corte Constitucional, se decidirán dentro de sus competencias por alguno de los cauces ordinarios contemplados en el artículo 241 de la Constitución, o cuando deba ejercer sus atribuciones de revisión constitucional establecidas en el Acto Legislativo 1 de 2016”** (Subrayados fuera de texto).

En relación al requisito de la Refrendación Popular dijo la Corte en la precitada Sentencia:

“19. El ordenamiento jurídico no define entonces qué debe entenderse por Refrendación Popular, y es además claro que –según el caso- el plebiscito o el referendo pueden servir para refrendar popularmente los actos de un proceso de terminación del conflicto, pero no son los únicos aptos para ello. Además, según los antecedentes parlamentarios del Acto Legislativo 1 de 2016 el término Refrendación Popular es deliberadamente genérico y comprehensivo, capaz de abarcar distintos métodos de ratificación, sin que estuvieran presentes características necesarias y suficientes que agotaran su significado. Ahora bien, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado que cuando una norma o reforma constitucional contemplan una institución jurídica, pero no la desarrollan expresamente, hay “un amplio margen de configuración” para las autoridades llamadas a aplicarlas o configurarlas. Esto indica que en principio son posibles distintas formas de Refrendación Popular del acuerdo final, que pueden ser definidas por los órganos encargados de aplicar el Acto Legislativo.

20. (...) Una Constitución debe interpretarse de forma integral y armónica. La jurisprudencia constitucional ha señalado, en sintonía con una tendencia más amplia en el derecho comparado, que una Constitución debe interpretarse de forma integrada, armónica y coherente. Los límites del concepto de Refrendación Popular, vienen determinados por sus márgenes semánticos, su contexto de expedición, los principios constitucionales que aspiran a realizar, sus relaciones con otras previsiones normativas, y las aproximaciones conceptuales relevantes en la jurisprudencia nacional, la teoría constitucional y

jurídica en general. A falta de definición expresa en el ordenamiento, debido a que no se identifica estrictamente con un mecanismo de participación ciudadana en específico, y a causa de que está prevista como una condición para la entrada en vigencia de un esquema institucional para facilitar la transición hacia la paz, un análisis jurídico integral de la expresión “Refrendación Popular” ofrece el siguiente marco conceptual. **En ese contexto preciso, la Refrendación Popular designa un (i) proceso, (ii) en el cual haya participación ciudadana directa, (iii) cuyos resultados deben ser respetados, interpretados y desarrollados de buena fe, en un escenario de búsqueda de mayores consensos, (iv) proceso que puede concluir en virtud de una expresión libre y deliberativa de una autoridad revestida de legitimidad democrática, (v) sin perjuicio de eventuales espacios posibles de participación ciudadana para la revisión específica de aspectos concretos ulteriores. Mientras los órganos políticos encargados de aplicar las previsiones del Acto Legislativo 1 de 2016 se mantengan dentro de esos límites, pueden definir si se ha cumplido la Refrendación Popular, que es condición para su entrada en vigencia”** (Negrillas fuera del texto).

Y concluyó sobre el particular:

“El orden jurídico fija un marco de alternativas para cumplir el mandato constitucional de lograr la paz, luego de que la concreción de una determinada política –expresada, por ejemplo, en el acuerdo final para la terminación del conflicto- no ha sido aceptada por el pueblo en un plebiscito. Una de ellas es introducirle cambios al acuerdo final con el objetivo de atender las preocupaciones, expectativas y desacuerdos subyacentes al pronunciamiento popular. En tal caso, el plebiscito se usa precisamente como un mecanismo para “conocer la opinión de las personas respecto de una determinada actuación del ejecutivo” (C-150 de 2015), y obrar de forma coherente con ella (CP art 104). No es necesario, sin embargo, que las modificaciones introducidas al acuerdo sean sometidas a un nuevo mecanismo de participación ciudadana directa, para que ese proceso equivalga a una Refrendación Popular. Si son fruto de un proceso en el cual se respeten, interpreten y desarrollen de buena fe los resultados de la consulta previa a la ciudadanía, en un escenario de búsqueda de mayores consensos, puede decirse razonablemente que las modificaciones son un efecto de la participación ciudadana (CP arts 1, 2, 22, 40, 83 y 103).

Aunque es entonces posible que los cambios al acuerdo para la terminación del conflicto se sujeten a un nuevo mecanismo de participación ciudadana directa, esto no es necesario ni para implementar el acuerdo modificado, ni para entender que ha tenido lugar un proceso de Refrendación Popular por consulta previa a la ciudadanía. Esta concepción encuentra sustento en la unidad de la

Constitución. El principio de “unidad de la Constitución” impone a su intérprete el deber de leer sus previsiones como integrantes de “un texto armónico y coherente, que como tal, debe ser interpretado de manera sistemática, teniendo en cuenta, además, los propósitos y objetivos perseguidos por el constituyente”. (...) (Negrillas fuera de texto)

11. De conformidad con lo anterior, la Sala encuentra que el concepto de Refrendación Popular se caracteriza de manera concreta por los siguientes elementos:

(i) Proceso: no se trata de “actos únicos o simplificados” sino de un acto complejo. Ello implica “la intervención de diversas autoridades en un ejercicio de frenos y contrapesos”. Motivo por el cual en los referendos constitucionales aprobatorios y en los plebiscitos se exige o autoriza “la intervención previa y posterior de otros órganos además del cuerpo electoral”⁴.

(ii) Participación ciudadana: la participación ciudadana se caracteriza por presentarse a través de: (a) mecanismos de aprobación, convalidación, certificación, ratificación y diversas formas de participación directa o indirecta del pueblo; (b) con o sin intervención de organismos representativos; (c) al final o de forma previa; (d) ser de naturaleza deliberativa, decisiva o propositiva; (e) de carácter formal o informal; (f) ser interpretada por un órgano de representación; (g) generar resultados vinculantes o no y, si lo son, pueden serlo de distinto modo, según el mecanismo, sus resultados y el organismo sujeto a sus efectos⁵.

(iii) Los resultados deben ser respetados, interpretados y desarrollados de buena fe, en un escenario de búsqueda de mayores consensos: La Corte destaca que cuando la participación ciudadana es previa es legítimo que el proceso continúe y concluya en virtud de las competencias de una autoridad instituida. En estos casos se entiende la participación como consulta previa al pueblo y vale como Refrendación Popular si los actos subsiguientes se encaminan a interpretar, respetar y desarrollar sus resultados de buena fe⁶.

(iv) Proceso que puede terminarse por la decisión libre y deliberativa de una autoridad revestida de legitimidad democrática, como puede ser el Congreso: esta Corporación estableció que para la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016 no era necesario apelar a un nuevo mecanismo de participación ciudadana directa, sin perjuicio de que debieran cumplirse los requisitos establecidos en la Sentencia C-699 de 2016. No obstante, se precisó la importancia de implementar los escenarios y espacios adecuados para escuchar a todos los sectores de la sociedad, y como *condición constitutiva* de la Refrendación Popular se determinó que los resultados interpretados,

⁴ Constitución Política, artículos 104 y 378.

⁵ Ver C-699 de 2016.

⁶ *Ibidem*.

respetados y desarrollados de buena fe, estuvieran “**a cargo principalmente de una autoridad revestida por la Constitución de legitimidad democrática**”⁷ (Resalta la Sala), como es el caso del Congreso de la República, órgano legislativo donde tienen asiento los representantes del pueblo, elegidos por voto popular, quienes ejercen una de las formas más importantes de democracia indirecta y de representación popular.

(v) Control constitucional: Finalmente, corresponde a la Corte realizar una revisión automática, posterior e integral, en cuyo “(...) *escenario se da una nueva oportunidad para la participación ciudadana directa, a través de argumentos, que defienda o se oponga a la exequibilidad de la disposición constitucional*”⁸.

Evaluación y análisis de la Corte respecto del cumplimiento de los requisitos para que exista Refrendación Popular del Acuerdo Final y la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016

12. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala comprende que se cumplieron los requisitos para la Refrendación Popular del Acuerdo Final, debido a que se trató de un (i) proceso, (ii) en el cual hubo participación ciudadana directa, (iii) cuyos resultados fueron respetados, interpretados y desarrollados de buena fe, en un escenario de mayores consensos y (iv) concluyó en virtud de una expresión libre y deliberativa de una autoridad revestida de legitimidad democrática, para el caso, el Congreso de la República.

13. Es de resaltar que el complejo proceso de Refrendación Popular, se compuso de una serie de etapas en la búsqueda de una paz estable y duradera para Colombia. En la medida en que estas avanzaron se buscó propiciar la confianza y seguridad necesarias para alcanzar la paz. Por ello, se hará un recuento integral de este proceso, aludiendo a: (i) una breve reseña histórica del proceso de paz; (ii) el plebiscito especial a que se refiere la Ley 1806 de 2016; (iii) los resultados del plebiscito; (iv) la participación ciudadana posterior al plebiscito; (v) los resultados de la negociación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera; y (vi) la verificación y certificados del Congreso de la República sobre la Refrendación Popular.

Breve reseña histórica del proceso de paz

14. El proceso de paz inició en marzo de 2012, cuando el Presidente de la República anunció la fase exploratoria de diálogos de paz con las FARC-EP⁹. Posteriormente, se expidió el Acto Legislativo 01 del 31 de julio de 2012, por medio del cual se establecieron instrumentos jurídicos de justicia transicional

⁷ C-699 de 2016.

⁸ *Ibidem*.

⁹ <http://www.ideaspaz.org/especiales/dialogos-habana/#>

en el marco del artículo 22 de la Constitución. Seguidamente, el 26 de agosto de 2012 se firmó el acuerdo general entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, como resultado del encuentro exploratorio realizado entre las partes en La Habana (Cuba). Motivo por el cual, el 18 de octubre de 2012 se instaló la mesa de diálogo en la ciudad de Oslo, Noruega, para luego continuar con las negociaciones en La Habana (Cuba), en adelante sede principal de las negociaciones¹⁰.

Transcurridos casi 4 años de negociaciones (además del encuentro exploratorio) el 24 de agosto de 2016 se firmó el Acuerdo Final de Paz. Las partes llegaron a un acuerdo que recogió 6 ejes temáticos distribuidos entre i) reforma rural agraria, ii) participación política, iii) fin del conflicto, iv) narcotráfico, v) víctimas del conflicto e vi) implementación, verificación y refrendación. Con el fin de propiciar la participación ciudadana, el Ejecutivo en ejercicio de sus facultades, mediante el Decreto 1391 del 30 de agosto de 2016, convocó al plebiscito especial para la paz del 2 de octubre de 2016.

15. Los resultados del plebiscito favorecieron el NO con un total de 6.431.376 votos (50,21% de votantes), respecto del SÍ equivalente a 6.377.482 votos (49,78%)¹¹. Por consiguiente, el 3 noviembre de 2016, en procura de implementar los resultados, el Gobierno Nacional inició un diálogo público nacional. Para ello, se efectuaron reuniones permanentes con los distintos voceros del NO a fin de recoger las diversas propuestas que serían valoradas y transmitidas a la mesa de negociaciones con las FARC-EP¹². Surgieron aproximadamente 500 propuestas que fueron organizadas en 57 grupos que serían negociados con las FARC-EP para llegar a un Nuevo Acuerdo de Paz¹³.

16. El 12 de noviembre de 2016, los delegados del Gobierno Nacional y las FARC-EP, luego de realizar cambios, ajustes y precisiones conforme con las proposiciones, alcanzaron un Nuevo Acuerdo de Paz, en el cual fueron acogidas en su gran mayoría las propuestas presentadas por los voceros del NO¹⁴ y así, finalmente, el 24 de noviembre de 2016 se firmó el Nuevo Acuerdo Final de Paz en Bogotá. El mismo día el Gobierno Nacional radicó dicho instrumento en el Congreso de la República como vía de refrendación¹⁵. Posteriormente, los días 29 y 30 de noviembre de 2016, el Legislativo aprobó, en las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes,

¹⁰ <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Paginas/mesa-de-conversaciones-con-las-farc-ep.aspx>

¹¹ <http://plebiscito.registraduria.gov.co/99PL/DPLZZZZZZZZZZZZZZZZZZ L1.htm>

¹² <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/documentos-y-comunicados-conjuntos/Paginas/Comunicado-Conjunto-No-03-28-de-octubre-de-2016.aspx>

¹³ <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/nuevo-acuerdo-de-paz-entre-el-gobierno-y-las-farc/16749079>

¹⁴ Los cambios, precisiones y ajustes para un nuevo acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, pueden consultarse: <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/Documents/cambios-precisiones-ajustes-nuevo-acuerdo-final-terminacion-conflicto-construccion-paz-estable-duradera.pdf>

¹⁵ <http://www.semana.com/nacion/articulo/refrendacion-del-nuevo-acuerdo-de-paz-con-las-farc-en-el-congreso/506632>

luego de escuchar a distintos voceros del SÍ y del NO, la refrendación del Nuevo Acuerdo Final de Paz, con un total de 75 y 130 votos, respectivamente.

17. En procura de acatar lo acordado, el 2 de diciembre de 2016, se dio paso a la creación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la implementación del Acuerdo Final y el Consejo Nacional de Reincorporación¹⁶. A continuación, el 7 de diciembre de 2016, el Gobierno expidió decretos, por medio de los cuales se establecen, por ejemplo, Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y, finalmente, se expidió la Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016, *“por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones”*.

18. El Legislador adoptó como mecanismo de Refrendación Popular del Acuerdo Final el plebiscito especial a que se refiere la Ley 1806 de 2016, “por la cual se regula el plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”

“ARTÍCULO 10. PLEBISCITO PARA LA REFRENDACIÓN DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA.

<Aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible> El Presidente de la República con la firma de todos los Ministros, podrá someter a consideración del pueblo mediante plebiscito, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el cual estará sometido en su trámite y aprobación a las reglas especiales contenidas en la presente ley”. (Se subraya el texto demandado que culminó con la sentencia C-379 de 2016)

19. Mediante la Sentencia C-379 de 2016 se declaró la exequibilidad de la expresión “refrendación”, *“bajo el entendido de que el Acuerdo Final es una **decisión política** y la refrendación a la que alude el proyecto, no implica la incorporación de un texto normativo al ordenamiento jurídico”*. (Destaca la Sala)

Igualmente, encontró exequible el mecanismo del plebiscito para la Refrendación Popular del Acuerdo, dado que este es una *“política pública”*, es decir, una *decisión política*. En este sentido, explicó los elementos definitorios de la naturaleza del plebiscito de la siguiente manera:

*“(i) es un mecanismo de participación ciudadana que puede ser convocado únicamente por el Presidente de la República en aquellos casos que este lo considere necesario, (ii) **para consultar a los ciudadanos una decisión política de su Gobierno que se encuentre dentro de la órbita de sus competencias**. El pronunciamiento popular (iii)*

¹⁶ <http://es.presidencia.gov.co/noticia/161201-Comunicado-conjunto-8>

dota de legitimidad popular la iniciativa del Jefe de Estado; y, además, (iv) **tiene un carácter vinculante, en términos de mandato político del Pueblo soberano, restringiéndose dichos efectos al Gobierno, sin que resulten extensibles a otras ramas del poder público**”¹⁷. (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Se explicó que cuando un mandato político requiera ser implementado en el ordenamiento jurídico deben intervenir las autoridades competentes para dotarlo de eficacia. En consecuencia, podía ser implementado en principio por “el Gobierno, en ejercicio de sus **competencias constitucionales para implementar la decisión política**”¹⁸ (Negrillas fuera de texto). Sin embargo, esta Corporación aclaró que dependiendo del resultado del plebiscito especial para la paz, el Acuerdo podía ser o no implementado directamente por el Presidente de la República y que, en caso de que el resultado fuera negativo, podía continuar adoptando actos subsiguientes orientados a la construcción de una paz estable y duradera. A este respecto sostuvo:

“los potenciales efectos aprobatorios del Acuerdo Final, solo tienen como objeto activar la implementación del mismo, así como darle legitimidad democrática y estabilidad temporal. En el caso contrario, esto es, la desaprobación del plebiscito especial, lo que se afecta es la implementación normativa del Acuerdo por parte del Presidente de la República, pero ello no significa que la decisión del Pueblo haya privado de contenido al derecho a la paz”¹⁹ (Destaca esta Corporación)

20. De esta manera explicó que “[e]xiste un acuerdo en el derecho constitucional colombiano acerca de que **la consecución de la paz es uno de los fines esenciales de la Carta Política** [...]”. Es por esta razón [...] un aspecto estructural del modelo constitucional, el cual le confiere las condiciones de derecho, deber y valor fundante del Estado”. Por consiguiente, “el objetivo del plebiscito especial no es someter a Refrendación Popular el contenido y alcance del derecho a la paz, sino solamente auscultar la voluntad del electorado [...]”²⁰. (Negrillas fuera del texto)

Así, a pesar de que “**la consecuencia correlativa de la votación desfavorable o de la falta de votos suficientes para la [ratificación del acuerdo implicaría] la imposibilidad jurídica para el Presidente de adelantar la implementación de ese Acuerdo en específico**”, esta situación “**no neutraliza su obligación constitucional de lograr la paz (art 22)**”²¹. (Resalta la Corte)

Bajo estos considerandos, si los resultados eran a favor del NO, se advirtió que el resultado del plebiscito no era incompatible con que el Presidente ejerciera “**sus propias competencias constitucionales de producción**

¹⁷ Sentencia C-379 de 2016.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ C-397 de 2016 y C-699 de 2016.

normativa, así como sus facultades de impulso e iniciativa gubernamental de proyectos de ley o acto legislativo²² (Resalta la Sala).

En el mismo sentido explicó que ***“los efectos vinculantes de la decisión del Pueblo en el plebiscito especial cobijan exclusivamente al Presidente de la República, sin que las mismas se extiendan a otros poderes públicos”***²³. (Negrillas fuera de texto). En concordancia con esta postura se señaló que:

“De allí que resulte necesario que las consecuencias políticas del plebiscito solo sean oponibles al Presidente. Por supuesto, esto sin perjuicio que el Gobierno ejerza posteriormente sus competencias constitucionales para implementar la decisión política, entre ellas la potestad normativa que le es propia, o la iniciativa gubernamental para que el Congreso regule la materia que fue sometida a la Refrendación Popular. De esta manera se logra el doble propósito antes aludido: se reconoce la validez de la legitimación democrática directa, pero se mantiene el equilibrio y el contrapeso entre los poderes, que se deriva de la definición precisa de sus competencias desde la Constitución”²⁴. (Resalta la sala)

En este orden de ideas, esta Corporación contempló dos alternativas frente a los resultados: la primera, que el pueblo emitiera una decisión aprobatoria, en cuyo caso ese Acuerdo en particular procedería a implementarse; la segunda, que el pueblo emitiera una decisión desfavorable, en cuyo caso el Presidente no perdería sus competencias y debería buscar otras alternativas para lograr la protección y garantía del derecho a la paz.

Resultados del Plebiscito

21. El día 2 de octubre de 2016 se realizó la votación del plebiscito en cuya campaña participaron, debidamente inscritos ante el Consejo Nacional Electoral, las siguientes organizaciones sociales y políticas como promotores de las opciones del NO y del SÍ²⁵:

- “1 PARTIDO LIBERAL***
- 2 TRABAJADORES ESTATALES CON EL SÍ AL PLEBISCITO***
- 3 PARTIDO DE LA U***
- 4 CIUDADANOS***
- 5 SÍ A LA PAZ ALIANZA VERDE***
- 6 INDEPAZ-#YO VOTO SÍ***
- 7 CENTRAL NACIONAL PROVIVIENDACENAPROV***
- 8 POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO***

²² *Ibidem.*

²³ *Ibidem.*

²⁴ *Ibidem.*

²⁵ Resolución No. 1979 del 21 de septiembre de 2016, “Por la cual se establece el número y duración de los Espacios Institucionales a que tienen derecho los comités de campaña promotores del sí o del no en el plebiscito del 2 de octubre del 2016 en los servicios de Radio del Estado”.

9 PARTIDO CONSERVADOR
 10 MOVIMIENTO MIRA
 11 FUERZA CIUDADANA POR EL SÍ A LA PAZ EN EL CARIBE COLOMBIANO
 12 COMUNALES POR EL SÍ EL 02 DE OCTUBRE
 13 FUNDACIÓN ESPERANZA AFRO POR EL SÍ
 14 MOVIMIENTO DE AUTORIDADES INDÍGENAS DE COLOMBIA "AICO"
 15 CAMPAÑA PROGRESISTA POR EL SÍ AL PLEBISCITO
 16 LGBTI VOTA SÍ
 17 CON LA PAZ RENACEMOS
 18 CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES DE COLOMBIA
 19 SÚMATE AL SÍ
 20 FECODE
 21 TODOS CONSTRUIMOS LA PAZ
 22 MOVIMIENTO MAIS SÍ A LA RECONCILIACIÓN
 23 COMITÉ DE CAMPAÑA SÍ UP
 24 ORGANIZACIÓN 11 DE NOVIEMBRE
 25 LA PAZ SÍ ES CONTIGO
 26 COLOMBIA SÍ A LA PAZ
 27 SÍ POR COLOMBIA
 28 FUNDACIÓN PARTIDO CULTURAL Y COMUNITARIO P.C.O.S
 29 SÍ A LA PAZ CON AMOR Y PAZ
 30 COLOMBIA SIN MINAS
 31 SÍ SOLO SÍ
 32 SOCIAL DEMÓCRATA POR EL SÍ
 33 POR AMOR A COLOMBIA SÍ
 34 ADIOS SEÑORA GUERRA
 35 TODOS POR LA PAZ
 36 EL COMITÉ NACIONAL DEL MOVIMIENTO ALIANZA (PANA)
 37 PALABRA QUE SÍ A LA PAZ CON JUSTICIA SOCIAL VENCEREMOS
 38 SINTRABANCOL POR EL SÍ EN EL PLEBISCITO
 39 CONSTRUYAMOS
 40 COMITÉ NALY LA PAZ Y LA ECONOMIA SOLIDARIA, CAMPESINA Y COMUNAL
 41 TRNSFORMACIÓN NACIONAL
 42 SÍ CONSERVADOR, CONECTADOS POR LA PAZ
 43 MOVIMIENTO 19 DE ABRIL (M-19)
 44 YO SOY LÍDER YO SOY PAZ SÍ A LA PAZ
 45 COMITÉ INTERRELIGIOSO Y DE TRADICIONES ESPIRITUALES POR LA PAZ
 46 PLANTATE EN SÍ -UTRADEC -CGT
 47 MOVIMIENTO PATRIA JUSTA DENTRO DE LA FUNDACIÓN SIN FRONTERAS
 48 GRUPO SIGNIFICATIVO DE CIUDADANOS PARTIDO DEL TRABAJO DE COLOMBIA

49 CLUB JUVENTUDES DE PAZ JOVER
50 SÚMATE A LA PAZ
51 COLOMBIA TERRITORIO DE PAZ
52 SI, DECIDO X UNA COLOMBIA MEJOR
53 CAMBIO RADICAL
54 SOMOS LA GENERACIÓN DEL SÍ A LA PAZ DURADERA
55 RED COMUNALES POR LA PAZ VOTO SÍ
56 #LE PONGO CORAZÓN A LA PAZ
57 COLOMBIANOS Y COLOMBINAS POR LA PAZ
58 PODER CIUDADANO
59 LA PAZ SÍ ES CONTIGO BOGOTA
60 COMITÉ NACIONAL CGT POR EL SÍ
61 MOVIMIENTO CIUDADANO INDIGNADOS COLOMBIA
62 DONA TU MURO POR LA PAZ
63 "SÍ. PAZ CON TODOS"
64 SIN ARMAS SIEMBRA VIDA
65 SOMOS LA GENERACIÓN DE LA PAZ
66 COMITÉ POR LA PAZ SÍ CREEMOS
67 SÍ COSTEÑOS POR LA PAZ
68 SÍ A LA PAZ CON DIGNIDAD
69 COALICIÓN POR LA PZ
70 OBVIO QUE SÍ
71 ASOMADERE DE LA MANO CON LA PAZ
72 MUTUA UBUNTU NELON MANDELA
73 COLOMBIA PROXIMO PAIS
74 ESTUDIANTES POR LA PAZ
75 SÍ CONSTRUYO PAZ
76 CONACTA SÍ A LA PAZ
77 FUNDACIÓN TENIENDO LOGROS
78 ASOPENAL
79 SÍ, LIBERALES CON LA PAZ
80 MOVIMIENTO SOCIAL POR LA NO VIOLENCIA Y LA CULTURA DE PAZ
81 GESTIÓN COLOMBIA POR LA PAZ
82 CARCELES PARA LA PAZ
83 COMITÉ UNIVERSITARIO POR EL SÍ AL, PLEBISCITO POR LA PAZ
84 AMIGOS UNIDOS POR LA PAZ
85 DEFENSORES CONSTRUCCIÓN DE PAZ
86 TODOS SOMOS SÍ
87 UNIDOS POR EL SÍ
88 MUJERES SORORAS POR LA PAZ
89 PRIMERO LA PAZ
90 LA PAZ QUERIDA
91 MEJOR EL SÍ
92 COMITÉ DE CAMPAÑA DE ORDEN NACIONAL POR EL PARTIOOPCION CIUDADANA

93 SINTRAINAGRO
 94 PA'LANTE POR LA PAZ CON EL SÍ
 95 ASOETNIC UNIDOS POR LA PAZ
 96 SÍ AMBIENTAL
 97 LA PAZ ES HOY ESTABLE Y DURADERA
 98 CONSTRUYENDO FUTURO POR COLOMBIA
 99 UNIDOS PODEMOS PAZ
 100 YO ... ME IDENTIFICO CON LA PAZ, POR ESE VOTO SÍ
 101 FTRPLE C UNIDOS POR LA PAZ (SÍ AL PLBISCITO)
 102 INTI- AMARU. "ARI ES SÍ"
 103 DE LA MANO CON EL SÍ
 104 SIGAMOS TEJIENDO PEDAGOGIAS CRÍTICAS PARA LA PAZ CON JUSTICIA SOCIAL
 105 AFRUSCOLOMBIA
 106 PERSEVERANTES POR LA PAZ
 107 TÚ Y YO SOMOS PAZ
 108 FRENTE NACIONAL POR LA PAZ
 109 GRUPO REPRESENTATIVO DE CIUDADANOS: CECAM PASCA CONSTITUYE CIUDADANÍA POPULAR
 110 AMOR POR COLOMBIA
 111 AMIGOS UNIDOS POR LA PAZ
 112 CONFEDERACIÓN DE ORGANIZACIONES DE COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS DE COLOMBIA POR EL SÍ
 113 COMITÉ UNIVERSITARIO FRANSISCO JOSÉ DE CALDAS
 114 PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO
 115 LA PAZ ES DE TODOS
 116 LIBRES
 117 TODOS CONTRA LAS FARC
 118 COMITÉ BLANCO POR EL NO
 119 COLOMBIA SINCO
 120 COMITÉ SINDICAL Y POPULAR POR EL "NO"
 121 EMPRESA COLOMBIA
 122 MEJOR NO
 123 CORDEPAZ LA PALOMA VIOLADA
 124 EL ACUERDO FINAL NO CONSTRUYE LA PAZ
 125 FUERZA COLOMBIA
 126 POR TI, POR MÍ, POR NUESTRAS FAMILIAS VOTAMOS NO ACUERDO FAR - SANTOS
 127 COLOMBIANOS UNIDOS POR LA PAZ CON EL NO
 128 COLOMBIA VOTA NO
 129 POR UNA COLOMBIA LIBRE”

22. La pregunta sometida a votación se encontraba redactada en los siguientes términos: “¿Apoya usted el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?”. La votación arrojó los siguientes resultados: 12.808.858 votos válidos, de los cuales 6.377.482 votos (49,78%) fueron en favor del SÍ y 6.431.376 en favor del NO (50,21%). La diferencia fue de 0,43%. Por tanto, el resultado de la votación del plebiscito resultó favorable a los promotores del NO, criterio objetivo que evidenció una mínima diferencia entre quienes apoyaban el Acuerdo y quienes no.

23. En concordancia con la Sentencia C-379 de 2016, el resultado negativo del plebiscito, constituyó un mandato político del pueblo que vinculó al Presidente y no menguó sus competencias constitucionales para continuar adelantando el proceso de negociación en procura de garantizar el valor, principio y derecho fundamental de la paz (art. 22 CP) mediante la celebración de un Acuerdo Final de terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera.

Así, el efecto de la votación del plebiscito del 2 de octubre de 2016 no implicaba su inclusión automática como norma legal o constitucional en el ordenamiento jurídico, esto es, no comprendía un resultado definitivo. Se trataba de un mandato político del pueblo. El propósito de su realización era conocer la opinión de los ciudadanos respecto de la política de paz del Gobierno reflejada en el primer Acuerdo Final²⁶ para el logro de la paz, es decir, se buscaba “*fixar las condiciones específicas de finalización del conflicto armado con un grupo armado ilegal*”²⁷.

24. No obstante, si bien se generaba para el Presidente la imposibilidad de implementar directamente el primer Acuerdo Final sometido a escrutinio popular, tal cual como fue sometido a votación, esto no imposibilitaba que el Ejecutivo debiera continuar con su obligación constitucional de lograr el derecho a la paz. Por el contrario, para esta Corporación, el resultado del plebiscito y el mandato e imperativo constitucional de la paz lo obligaba a ejercer sus competencias constitucionales y legales a fin de lograr finalmente construir una paz estable y duradera mediante la continuación de la negociación de un Nuevo Acuerdo de Paz. Se reitera, por tanto, que el plebiscito no tenía la finalidad de someter a votación popular “***el contenido o el alcance del derecho a la paz, ni las facultades que la Constitución confiere al Presidente para restablecer y mantener el orden público a partir de diferentes vías***”²⁸. (Negrillas de la Sala)

25. A continuación, la Sala analizará los actos subsiguientes al plebiscito liderados por el Presidente de la República, adelantados en ejercicio de sus competencias, en respeto de los resultados del mismo, con el fin de conseguir un Nuevo Acuerdo Final de Paz para la terminación del conflicto y la

²⁶ Ver C-397 de 2016.

²⁷ C-397 de 2016.

²⁸ *Ibidem*.

construcción de una paz estable y duradera, a través de una amplia y democrática participación ciudadana.

Participación ciudadana posterior al plebiscito

26. El Presidente de la República, conocidos los resultados del plebiscito, aceptó y manifestó ante la opinión pública que los respetaba²⁹, y destacó que conservaba **“intactas [sus] facultades y [su] obligación para mantener el orden público y para buscar y negociar la paz”** (Destaca la Sala). Igualmente, enfatizó en que ambos sectores anhelaban la paz, razón por la que convocó **“a todas las fuerzas políticas –y en particular a las que se manifestaron [...] por el NO– para escucharlas, abrir espacios de diálogo y determinar el camino a seguir”** (Negrillas de la Corte), siendo uno de los objetivos buscar puntos de encuentro y de unidad, en aras de que el derecho a la paz resultara fortalecido.

Por su parte, el líder del Centro Democrático, la principal fuerza política promotora del NO, expresó que **“(e)l sentimiento de los colombianos que votaron por el Sí, de quienes se abstuvieron y los sentimientos y razones de quienes votamos por el No, tienen un elemento común: todos queremos la paz, ninguno quiere la violencia.**

(...) Queremos aportar a un gran pacto nacional. Nos parece fundamental que en nombre de la paz no se creen riesgos a los valores que la hacen posible (...)

(...) Pedimos una reflexión a la Comunidad Internacional, queremos contribuir a un Acuerdo Nacional, que nos escuchen las razones (...).³⁰ (Negrillas fuera de texto).

En el mismo sentido, el vocero de las FARC-EP manifestó ante los resultados de la votación: **“sabemos que nuestro reto como Movimiento Político es todavía más grande y nos requiere más fuertes para construir la paz estable y duradera.**

Las FARC-EP mantienen su voluntad de paz y reiteran su disposición de usar solamente la palabra como arma de construcción hacia el futuro³¹ (Resaltado de este Tribunal).

27. Por consiguiente, en ejercicio de sus competencias, el Presidente convocó a los diferentes promotores del NO, a los del SÍ, a los abstencionistas, a las organizaciones de víctimas y otros sectores de la sociedad civil, con el objeto de revisar el Acuerdo Final y adecuarlo teniendo en cuenta el resultado del plebiscito, para lo cual designó como voceros del Gobierno a la Canciller María Ángela Holguín, el Jefe del Equipo Negociador del Gobierno,

²⁹<http://es.presidencia.gov.co/discursos/161002-Palabras-del-Presidente-de-la-Republica-Juan-Manuel-Santos-luego-de-conocerse-los-resultados-del-Plebiscito-por-la-Paz>.

³⁰ Página web <http://www.centrodemocratico.com/?q=articulo/frente-al-resultado-del-plebiscito-expresidente-alvaro-uribe-velez>

³¹ Página web <http://www.farc-ep.co/comunicado/comunicado-de-las-farc-ep-1.html>.

Humberto de la Calle y el Ministro de Defensa, Luis Carlos Villegas. Igualmente, el Gobierno invitó a los sectores sociales y políticos a designar sus respectivos voceros.

28. En esta nueva oportunidad el Ejecutivo promovió diversas *formas de participación ciudadana* generando un *escenario de mayor consenso* alrededor del Acuerdo Final que se inscribe dentro del denominado "*diálogo social*", mecanismo democrático de participación consagrado en el artículo 111 de la Ley 1757 de 2016. Como resultado de este adelantó nuevas negociaciones en la mesa de conversaciones hasta lograr la celebración de un Nuevo Acuerdo Final cuya suscripción se llevó a cabo el 26 de noviembre de 2016.

De tal proceso de amplia participación y renegociación dan cuenta las pruebas allegadas a la Secretaría General de esta Corporación dentro del presente proceso de constitucionalidad, por el Ministerio del Interior, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el Congreso de la República:

(i) Pruebas sobre participación ciudadana allegadas por el Ministerio del Interior³²

29. El Ministerio del Interior allegó un acervo probatorio relacionado con el proceso de Refrendación Popular que se adelantó respecto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016. Expresó que el referido proceso se constituyó por diversos espacios de consenso que se llevaron a cabo durante el tiempo de la negociación, escenarios que contaron con mecanismos de deliberación ciudadana, inclusión de organizaciones, movimientos sociales, víctimas, sectores religiosos, negritudes, indígenas, jóvenes, LGBTI, participación ciudadana directa y pronunciamientos de distintos órganos nacionales de representación y con plena legitimidad democrática y que "*culminó con los debates democráticos adelantados en el Senado de la República y la Cámara de Representantes*".

Concluyó afirmando que "*de conformidad con la Sentencia C-699 de 2016, permitió que el Congreso de la República diera inicio al proceso de implementación y desarrollo normativo, mediante el procedimiento legislativo No. 01 de 2016*", que resulta indispensable para establecer las bases que permitan la construcción de una paz estable y duradera.

30. El documento enviado por el Ministerio del Interior consta de un documento y siete (7) cuadernos de pruebas:

Cuaderno de Pruebas 1³³:

³² Oficio con número de radicado OFI17-2440-DMI-1000 fechado el 31 de enero de 2017, suscrito por el Ministro del Interior (Anexo A).

³³ Consta de 223 folios.

En el periodo comprendido entre el 2 de octubre y el 24 de noviembre de 2016, se realizaron las siguientes actividades de participación ciudadana:

a) Marchas:

- El 5 de octubre de 2016 se llevaron a cabo las siguientes marchas por la paz: *“Jóvenes de 26 universidades del país convocaron una marcha por la paz para reclamar un acuerdo ya. Estas manifestaciones de respaldo al acuerdo de paz se llevaron a cabo en Bogotá, Barranquilla, Cali, Cartagena, Quibdó, Bucaramanga, Santa Marta, Manizales, Cúcuta, Neiva, San José del Guaviare, Arauca, Villavicencio y Pasto. y fuera del país en Nueva York y París”.*
- El 12 de octubre de 2016 se manifestaron *“(e)n diferentes ciudades del país víctimas del conflicto, indígenas, afros, campesinos, universitarios y miembros de comunidades como la LGTBI se unieron para marchar y pedir “acuerdo ¡ya!”*
- El 20 de octubre de 2016, *“(l)os colombianos se movilizaron en más de diez ciudades del país en la “Gran Marcha Colombia Pacífica”, con el objetivo de contribuir a la construcción de escenarios de paz y superar la polarización. Algunas de las ciudades en las que se presentaron manifestaciones fueron Medellín, Bojayá, Quibdó, Arauca, Buenaventura, Bucaramanga, Cali, Granada, Yopal y Bogotá se unirán a esta iniciativa”.*

b) Reuniones convocadas y realizadas por el Ministerio del Interior con promotores del NO y del SÍ, así como con comunidades religiosas:

- El 1º de octubre de 2016 se convocó una reunión en Presidencia, con la participación de Líderes del NO (Partidos Libres).
- El 4 de octubre se llevó a cabo reunión con la participación de líderes religiosos.
- El 12 de octubre se realizó un conversatorio con la participación de líderes religiosos en el Auditorio Casa Giralda.
- Los días 1 y 3 de noviembre se celebró reunión con los líderes del NO y, los días 9 y 16 con los promotores del SÍ.
- Los días 29 y 31 de octubre y 1º y 2 de noviembre se llevaron a cabo reuniones con líderes que promovieron la opción del NO con el fin de escuchar las propuestas y preocupaciones para incluir en el nuevo acuerdo. Igualmente, el 21 de noviembre de 2016 se realizó una nueva reunión para socializar las modificaciones, ajustes y precisiones realizadas en el Nuevo Acuerdo Final.
- Registro fotográfico de las diferentes actividades y reuniones entre el Ministerio del Interior y la comunidad (reuniones, conversatorios, etc.) de manera tal que se advierte una participación popular, posterior al plebiscito del 2 de octubre de 2016 ; así: con representantes de las mujeres (octubre 14 de 2016), con el presidente de la organización Víctimas de las FARC (octubre 26

de 2016), con representantes del “No” y víctimas de las FARC (octubre 29 de 2016) y con los líderes religiosos por el “No” (noviembre 14 de 2016)³⁴.

c) Delegaciones en la mesa de la Habana

- El sábado 29 de octubre viajaron a la Habana para profundizar sobre las propuestas presentadas para el Nuevo Acuerdo de paz los pastores Héctor Pardo, Eduardo Cañas y Jhon Milton Rodríguez, como voceros de un sector de la iglesia cristiana que se identificaron con el NO.
- El 31 de octubre visitaron la mesa de la Habana Monseñor Luis Augusto Castro Quiroga, Arzobispo de Tunja, Presidente de la Conferencia Episcopal de Colombia; Monseñor Oscar Urbina Ortega, Arzobispo de Villavicencio, Vicepresidente de la Conferencia Episcopal de Colombia; Monseñor Elkin Fernando Álvarez Botero, Obispo Auxiliar de Medellín, Secretario General de la Conferencia; Monseñor Francisco Javier Múnera Correa, Vicario Apostólico de San Vicente del Caguán.
- El 2 noviembre de 2016 integrantes de las organizaciones LGBTI se reunieron en La Habana, en el marco del proceso de renegociación con el fin de que fueran escuchadas sus preocupaciones para el Nuevo Acuerdo con las FARC.
- El 12 de noviembre de 2016 representantes de los movimientos estudiantiles, acudieron a La Habana para manifestar su apoyo al proceso de paz y presentar su propuesta denominada "*Pacto Juvenil por la Paz*".

Cuaderno de pruebas 2³⁵:

Este cuaderno de pruebas allegado contiene una relación de los debates y audiencias realizados con posterioridad al plebiscito del 2 de octubre de 2016, así como un listado de los promotores del NO y del SÍ invitados a participar en el debate de control político en el Congreso de la República, realizado el 29 y 30 de noviembre de 2016. Finalmente, se allegan los certificados expedidos por ese órgano legislativo respecto del cumplimiento de la Refrendación Popular.

Cuaderno de pruebas 3³⁶:

En este cuaderno se reseñan diferentes actividades del Ministerio del Interior (reuniones, conversatorios, etc.), las cuales evidencian participación y acompañamiento previo y posterior al plebiscito del 2 de octubre de 2016.

La cronología del diálogo entre el Gobierno Nacional y los promotores del “No” al Acuerdo Final en el periodo comprendido entre el 3 de octubre de 2016 al 22 de Noviembre de 2016, se desarrolló de la siguiente manera: reuniones celebradas los días 3, 5, 6, 7, 10, 11, 13, 25, 28 y 29 de octubre de

³⁴ Consta en Cuaderno 2.

³⁵ Consta de 60 folios y siete (7) CD'S.

³⁶ Consta de 43 folios y un (1) CD.

2016; encuentro los días 3, 5, 7, 9, 12 y 22 de noviembre de 2016. Se adjunta registro fotográfico en formato digital y físico de las reuniones sostenidas entre el 26 y 31 de octubre de 2016.

Cuaderno de pruebas 4³⁷:

Mediante Oficio del 31 de enero de 2017, suscrito por el Alto Consejero Presidencial para la Paz, se allega el acervo probatorio sobre las diferentes etapas del acuerdo de paz, *“en cumplimiento de la solicitud de la sentencia (C-699 de 2016) de la Corte Constitucional que exige demostrar los diferentes actos que se realizaron para la refrendación del Acuerdo Final”*: campañas de pedagogía, folletos informativos, cartilla ABC del acuerdo de paz y entrevistas.

Así mismo, dan cuenta de diversos documentos de comunicación previos al plebiscito del 2 de octubre de 2016 y posteriores a la suscripción del Acuerdo del 24 de noviembre de 2016:

- Comunicados de autoridades: Carta de la asamblea del departamento de Cundinamarca y de la asamblea departamental del Putumayo. Comunicados de la Federación Nacional de Departamentos y de Municipios. Consideraciones de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca y Respaldo de alcaldes de Zonas Veredales (I y II).
- Comunicados de organizaciones: Carta del Consejo Empresarial, de Gloria Inés Nieto, Comunidad del Centro Municipal de Avivamiento, Conferencia Episcopal, Campo y Ciudad Somos Paz, Iglesia Cristiana Casa sobre la Roca, Sistema Universitario Estatal, Redepaz, Declaración Pública de la Paz Querida, Lista de Organizaciones que respaldan el nuevo acuerdo.
- Fotos y videos de marchas pidiendo Nuevo Acuerdo.
- Reuniones de renegociación, incluyendo propuestas de voceros del NO vs propuestas del nuevo acuerdo, listas de reuniones del Presidente con diferentes grupos, reuniones para renegociar, informes en medios de comunicación y registro en página web de la Presidencia.
- Alocución del Presidente antes del Acuerdo Final.
- Cartilla de cambios al nuevo acuerdo.
- Cuadro de propuestas y ajustes definitivos del Nuevo Acuerdo Final.
- Documento de respaldos al proceso de paz.
- Entrevistas del Presidente antes del Acuerdo Final de Paz.
- Expresiones ciudadanas recogidas por el Ministerio del Interior.

Cuaderno de pruebas 5³⁸:

³⁷ Consta de 7 folios y una (1) memoria USB.

³⁸ Consta de 63 folios.

Este cuaderno de pruebas contiene Actas de Asambleas Departamentales y Consejos Municipales en las que consta que se aprobaron proposiciones de respaldo al Acuerdo Final:

a) Actas de diecisiete (17) Asambleas Departamentales:

Actas³⁹ de diecisiete (17) Asambleas Departamentales de Antioquia⁴⁰, Nariño⁴¹, Vichada⁴², Chocó⁴³, Valle del Cauca⁴⁴, San Andrés y Providencia⁴⁵, Magdalena⁴⁶, Meta⁴⁷, Putumayo⁴⁸, Guajira⁴⁹, Cundinamarca⁵⁰, Cauca⁵¹, Caldas⁵², Bolívar⁵³, Arauca⁵⁴, Amazonas⁵⁵ y Tolima⁵⁶. Consta en todas las actas de las sesiones plenarias respectivas que la totalidad de los diputados aprueban la siguiente proposición:

“(…) respaldar el Acuerdo Final suscrito por el Gobierno Nacional y las FARC EP el 24 de noviembre de 2016, al que se arribó después de un amplio dialogo con los voceros y promotores tanto del sí como del no en el Plebiscito.” (Resaltado de la Corte)

b) Actas de dieciséis (16) Concejos Municipales:

Actas⁵⁷ de dieciséis (16) concejos municipales de Manaure Balcón del Cesar⁵⁸, Mocoa⁵⁹, Ibagué⁶⁰, Medellín⁶¹, Popayán⁶², Valle del Guamuez⁶³, Pasto⁶⁴, Leticia⁶⁵, Chinchiná⁶⁶, Colón⁶⁷, Orito⁶⁸, Pitalito⁶⁹, Puerto Asís⁷⁰, Puerto

³⁹ Obran a folios 1 al 26 de la Cuaderno 5 del Anexo A del Oficio OFI17-2440-DMI-1000 del 31 de enero de 2017, suscrito por el Ministro del Interior.

⁴⁰ Asamblea del 29 de noviembre de 2016, obra a folio 2.

⁴¹ Asamblea del 29 de noviembre de 2016, obra a folios 3 y 4.

⁴² Asamblea del 29 de noviembre de 2016, obra a folio 5.

⁴³ Asamblea del 29 de noviembre de 2016, obra a folio 6.

⁴⁴ Acta sin fecha visible, obra a folio 7.

⁴⁵ Asamblea del 29 de noviembre de 2016, obra a folios 8 y 9.

⁴⁶ Asamblea del 29 de noviembre de 2016, obra a folios 10 y 11.

⁴⁷ Asamblea del 24 de noviembre de 2016, obra a folios 12 y 13.

⁴⁸ Acta sin fecha visible, obra a folio 14.

⁴⁹ Acta sin fecha visible, obra a folio 15.

⁵⁰ Acta sin Fecha visible, obra a folios 16 y 17.

⁵¹ Acta sin fecha visible, obra a folio 18.

⁵² Asamblea del 28 de noviembre de 2016, obra a folio 19.

⁵³ Acta sin fecha visible, obra a folio 20.

⁵⁴ Asamblea del 29 de noviembre de 2016, obra a folios 21 al 23.

⁵⁵ Asamblea del 24 de noviembre de 2016, obra a folios 23 y 24.

⁵⁶ Acta sin fecha visible, obra a folios 25 y 26.

⁵⁷ Obran a folios 30 al 63 del Cuaderno 5 del Anexo A del Oficio OFI17-2440-DMI-1000 del 31 de enero de 2017, suscrito por el Ministro del Interior.

⁵⁸ Acta del 29 de noviembre de 2016, obra a folios 30 y 31.

⁵⁹ Acta del 25 de noviembre de 2016, obra a folios 33 y 34.

⁶⁰ Acta del 29 de noviembre de 2016, obra a folios 36-37 y 50.

⁶¹ Acta sin fecha visible, obra a folios 38 y 39.

⁶² Acta sin fecha visible, obra a folio 40.

⁶³ Acta del 29 de noviembre de 2016, obra a folios 41, 55 y 56.

⁶⁴ Acta del 13 de octubre de 2016, obra a folios 42 y 43.

⁶⁵ Acta del 29 de noviembre de 2016 (solo firma proponente), obra a folios 44 y 45.

⁶⁶ Acta del 30 de noviembre de 2016, obra a folios 46 y 47.

⁶⁷ Acta del 30 de noviembre de 2016, obra a folios 48 y 49.

⁶⁸ Acta del 30 de noviembre de 2016, obra a folios 51-52 y 60.

⁶⁹ Acta del 30 de noviembre de 2016, obra a folios 53 y 54.

Guzmán⁷¹, Santa Marta⁷² y Santiago⁷³. Consta en todas las actas de las sesiones plenarias respectivas que la totalidad de los concejales aprueban la siguiente proposición:

“(…) respaldar el Acuerdo Final suscrito por el Gobierno Nacional y las FARC EP el 24 de noviembre de 2016 , al que se arribó después de un amplio dialogo con los voceros y promotores tanto del sí como del no en el Plebiscito” (Resaltado de la Corte)

c) Certificación del 30 de noviembre de 2016, en la que el Subsecretario de la Comisión de Plan y Tierra del Concejo Municipal de Santiago de Cali informa que se encuentra en estudio, en periodo de sesiones ordinarias, el proyecto de Acuerdo de 2016 *“Por el Cual se Modifica el Acuerdo N°. 014 del 13 de agosto de 1998, por medio del cual se crea el Consejo Municipal de paz en el municipio de Santiago de Cali”*, por iniciativa de la administración municipal en cabeza del señor alcalde⁷⁴.

d) Comunicación del 7 de diciembre de 2016, dirigida a la Corte Constitucional, suscrita por los directivos electos de la Federación Comunal del Putumayo⁷⁵, en la que manifiestan ***“pleno respaldo al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera con justicia social suscrita el pasado 24 de Noviembre entre el gobierno nacional y las FARC-EP”***. (Resaltado de la Corte)

Cuaderno de pruebas 6⁷⁶:

Se anexa constancia de cincuenta y tres (53) solicitudes dirigidas a la Sala Plena de la Corte Constitucional y a la *“unidad para las víctimas”*, manifestando el *respaldo al Acuerdo Final* y solicitando la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2016 y la implementación del referido acuerdo, suscritas por (i) *la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas*⁷⁷, (ii) *las Mesas Departamentales de Víctimas de siete (7) departamentos*⁷⁸, (iii) *las Mesas Municipales de Víctimas de treinta y siete (37) municipios*⁷⁹ y (iv) *ocho (8) líderes comunitarios*.

⁷⁰ Acta sin fecha visible y sin firmas, obra a folio 57.

⁷¹ Acta del 29 de noviembre de 2016, obra a folios 58 y 59.

⁷² Acta del 24 de noviembre de 2016 (sin firmas), obra a folio 61.

⁷³ Acta del 30 de noviembre de 2016, obra a folios 62 y 63.

⁷⁴ Certificación del 30 de noviembre de 2016, obra a folio 35.

⁷⁵ Obra a folios 28 y 29 de la Cuaderno 5 del Anexo A del Oficio OFI17-2440-DMI-1000 del 31 de enero de 2017, suscrito por el Ministro del Interior.

⁷⁶ Consta de 113 folios.

⁷⁷ Obra a folios 37 al 39 de la Cuaderno 6 del Anexo A del Oficio OFI17-2440-DMI-1000 del 31 de enero de 2017, suscrito por el Ministro del Interior

⁷⁸ Mesas de los Departamentos de Cauca, Risaralda, Guajira, Quindío, Putumayo, Córdoba y Guaviare.

⁷⁹ Mesas de los municipios de de Belén de Umbría (Risaralda), Cúcuta (Norte de Santander), Dos Quebradas (Risaralda), Génova (Quindío), Pensilvania (Caldas), Calarcá (Quindío), Utica (Cundinamarca), Tibasosa (Boyacá), Chivor (Boyacá), Cajicá (Cundinamarca) Mosquera (Cundinamarca), Ubaté (Cundinamarca), Guasca (Cundinamarca), Briceño (Boyacá), Labranzagrande (Boyacá), Puerto Caicedo (Putumayo), Puerto Asís (Putumayo), Puerto Guzmán (Putumayo), Sibundoy (Putumayo), Valle del Guamuez (Putumayo), Bolívar (Santander), Pereira (Risaralda), Armenia (Quindío), Betulia (Santander), Trinidad (Casanare),

Cuaderno de pruebas 7⁸⁰:

En este cuaderno de pruebas se relacionan los trabajos realizados por la Imprenta Nacional de Colombia referentes al proceso de paz en el año 2016. Adjuntan el material relacionado en archivo digital.

(ii) Pruebas allegadas por el Viceministro de Relaciones Políticas del Ministerio del Interior⁸¹

31. La oficina de prensa del Ministerio del Interior adjunta los siguientes documentos⁸²:

Cuaderno de pruebas 1⁸³: contiene la discusión del proyecto que se convirtió en la Ley 1820 del 3 de diciembre de 2016 “*Por medio de la cual se dicta disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones*”.

Cuaderno de pruebas 2⁸⁴: contiene boletines de prensa del 12 de enero al 28 de diciembre de 2016 y publicaciones realizadas en las redes sociales (Facebook, Twitter) del Ministerio del Interior. En las que se destaca las siguientes:

- Boletín de prensa del 19 de noviembre de 2016 “*MinInterior continúa brindando garantías a los del Campamento por la Paz*”⁸⁵; según el cual el Viceministro del Interior brindó acompañamiento y asistencia alimentaria a los hombres y mujeres del Campamento por la Paz, quienes llevan 49 días presionando por la firma del Acuerdo con las FARC. Manifestó la posibilidad de que mediante un acto simbólico acompañen a los funcionarios del Gobierno a la presentación del nuevo documento ante el Congreso de la República.
- Comunicados de prensa sobre las declaraciones de reuniones con el Centro Democrático⁸⁶; en el que informan que los días 29 de octubre y 1º de noviembre de 2016, el Gobierno Nacional se reunió con los distintos voceros y promotores del NO en el plebiscito del 2 de octubre, estableciendo criterios

Marquetalia (Caldas), Manizales (Caldas), La Merced (Caldas), La Celia (Risaralda), Santuario (Risaralda), Santa Rosa de Cabal (Risaralda), San Joaquín (Santander), Yopal (Casanare), Cepitá (Santander), Amitarra (Santander), Anserma (Caldas) y Gachetá (Cundinamarca).

⁸⁰ Consta de 17 folios y tres (3) CD's.

⁸¹ Oficio con número OFI17-2647-DVR-3000 fechado el 1º de febrero de 2017, suscrito por el Viceministro de Relaciones Políticas del Ministerio del Interior (Anexo B).

⁸² Consta de un escrito con 1 folio y dos (2) cuadernos anexos.

⁸³ Consta de 31 folios y tres (3) CD's.

⁸⁴ Consta de 106 folios y un (1) DVD.

⁸⁵ Obra a folio 76 de la Cuaderno 2 del Anexo B del Oficio OFI17-2647-DVR-3000 del 1º de febrero de 2017, suscrito por el Viceministro de Relaciones Políticas del Ministerio del Interior.

⁸⁶ Obra a folios 88 al 91 de la Cuaderno 2 del Anexo B del Oficio OFI17-2647-DVR-3000 del 1º de febrero de 2017, suscrito por el Viceministro de Relaciones Políticas del Ministerio del Interior.

claros que enriquezcan el debate y permitan tener conclusiones definidas para entregar en las discusiones con las FARC en La Habana.

(iii) Pruebas allegadas por el Secretario General de la Cámara de Representantes⁸⁷

32. Mediante este oficio se allega la siguiente información:

- Gaceta del Congreso No. 1058 de 2016 en la cual se publicó el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
- Gaceta del Congreso No. 1083 en la cual se publica la PROPOSICIÓN sobre el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
- Grabación audiovisual de la plenaria No. 186 del 30 de noviembre de 2016.
- Certificación expedida el 2 de febrero de 2017 (publicada en la Gaceta del Congreso de la República N° 65), acerca de la vigencia del Acto Legislativo No.01 de 2016.

Resultados de la negociación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

33. Para la Corte el Nuevo Acuerdo Final suscrito el 24 de noviembre de 2016 *interpreta, respeta y desarrolla de buena fe los resultados del plebiscito*, en un *escenario de mayores consensos* como lo exigió esta Corporación, en cuanto acoge observaciones, reparos y objeciones de los promotores del NO, de las víctimas, de los movimientos y organizaciones sociales, como se evidencia en los cambios de los puntos centrales del Nuevo Acuerdo⁸⁸.

34. En punto a este tema, la Sala destaca que gran parte de las proposiciones de los promotores del NO, fueron acogidas e introducidas en el Nuevo Acuerdo Final, como se expone a continuación⁸⁹:

Índice de Siglas de los Autores de Propuestas

ACORE: Asociación de Oficiales Retirados de las Fuerzas Militares

FEVCOL: Federación Colombiana de Víctimas de las FARC

APA: Andrés Pastrana Arango

IMH: Ilva Myriam Hoyos

⁸⁷ Oficio con número S.G.2-113/2017 fechado el 2 de febrero de 2017, suscrito por el Secretario General de la Cámara de Representantes, respecto de la vigencia del Acto Legislativo No. 01 de 2016 (cuaderno Principal). Consta de 3 folios en total, un (1) CD y un (1) DVD.

⁸⁸ “Notas sobre los cambios y ajustes y precisiones del nuevo acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

<http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/Documents/NOTAS-SOBRE-LOS-CAMBIOS-AJUSTES-PRECISIONES-NUEVO-ACUERDO-FINAL.pdf>

⁸⁹ “Sistematización opciones y propuestas voceros del no y lo acordado en el nuevo acuerdo final”. <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/21-11-2016-CUADRO-Propuestas-y-Ajustes-definitivo.pdf>

AO: Alejandro Ordóñez
MLR: Marta Lucía Ramírez
CMA: Centro Mundial de Avivamiento
PCP: Pacto Cristiano por la Paz
CEDECOL: Consejo Evangélico Colombiano
PM-AI: Pedro Medellín y Augusto Ibáñez
CD: Centro Democrático
RA-CSCL Ricardo Arias – Grupo Significativo Ciudadanos Libres
DSG: Diana Sofía Giraldo
RG: Rafael Guarín

(i) Análisis de los puntos principales del Acuerdo que fueron objetados y modificados, incorporando las propuestas de los promotores del NO

(a) Punto 1. Desarrollo Agrario⁹⁰

35. Tema: sostenibilidad de la RRI. Por parte de MLR Y CD se propuso, entre otros, que la implementación de este punto obedezca a la Regla Fiscal.

En las conversaciones se acordó que la implementación se hará atendiendo al principio de sostenibilidad de las finanzas públicas, la regla fiscal, la competitividad y criterios de priorización. Igualmente, que debe haber un compromiso de acuerdo con posibilidades financieras, aumentar los plazos para el cumplimiento del Fondo y de los Planes Nacionales de la RRI.

Con base en lo propuesto, en el Nuevo Acuerdo Final se incorporó la ampliación de plazos para el cumplimiento de lo estipulado⁹¹, la inclusión del principio de priorización e, igualmente, se determinó que “[l]a implementación y el desarrollo de los acuerdos se realizarán en cumplimiento de la normatividad vigente en materia presupuestal, garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas”, entre otros particulares.

36. Tema: fondo de tierras /Extinción administrativa del derecho de dominio y expropiación.

Entre las propuestas se determinó la necesidad de hacer precisiones sobre “*criterios de tierra indebidamente explotada*”, “*concentración ilegal de tierras como causal extinción judicial a favor del fondo de tierras*”, “*competencias, el alcance e instancias procesales para la aplicación de la extinción*”, la “*protección a los tenedores de buena fe*”, “*el concepto de*

⁹⁰ Incorporó los temas relacionados con: (1) sostenibilidad de la RRI; (2) Fondo de tierras /Extinción administrativa del derecho de dominio y expropiación; (3) beneficios; (4) Otras formas de acceso a la tierra; (5) Zonas de Reserva Campesina; (6) Asociatividad /modelo de desarrollo rural incluyente; (7) Instancia de Alto Nivel (8) Participación en la RRI; (9) Uso de semillas; (10) catastro; (11) subsidios; (12) Institucionalidad de la RRI.

⁹¹ Ejemplo de ello es la ampliación del plazo estipulado de 10 a 15 años para la fase de transición de erradicación de la pobreza.

baldío y los procesos de su conversión a propiedad privada a partir de la ocupación de buena fe”.

Se acordó precisar conceptos relacionados con la extinción administrativa, expropiación, y en qué consiste la función social o ecológica de la sociedad. Así mismo, se dispuso aclarar que *“nada de lo establecido en el acuerdo afectará el derecho constitucional a la propiedad privada y al uso o posesión de buena fe”*. Adicionalmente, se pactó la conformación de un grupo de expertos en el tema de políticas y normas de tierra, para tomar las determinaciones pertinentes al respecto y asegurar que las propuestas sean discutidas por los interesados. En todo caso, se advirtió que no se pudo comprender que en virtud del Acuerdo la legislación sobre tierras sea estática. Finalmente, se acordó que *“En las transacciones de tierras, la buena fe presume la falta de culpa, presunción que no será desvirtuable”*.

En consecuencia, en el Acuerdo Final, punto 1.1.1 (Fondo de Tierras) se hizo hincapié en la prevalencia jerárquica de la Constitución en el ordenamiento jurídico. Así mismo, se adicionó un párrafo relacionado con la conformación de un grupo experto en el asunto de tierras para que realice recomendaciones de reformas normativas y de política pública en el asunto. En todo caso, esas reformas serán producto de espacios de discusión con los sectores interesados.

37. Tema: Zonas de reserva campesina.

Al respecto se pronunciaron MLR, CD, en el sentido, primero, de *“calificar que no tendrán autonomía administrativa o financiera”* y, segundo, que se requiere precisar los requisitos de evaluación Productiva, así como, *“evitar cualquier tipo de atención preferencial en detrimento de los campesinos no ubicados”* en esas zonas.

Realizados los diálogos, las propuestas se concretaron en la importancia de la discrecionalidad del Estado frente a la constitución de las Zonas de Reserva Campesina.

Finalmente, en el Acuerdo se consagró, en numeral 1.1.10, relacionado con el *“Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva”*, que la constitución de las ZRC se harán por la autoridad competente.

38. Tema: Instancia de Alto Nivel

Al respecto se pronunciaron CD, AO-RG, en el sentido, de, primero, tener en cuenta *“la rentabilidad y relación costo beneficio económico”*, así como la productividad por hectárea para no *“afectar la estabilidad jurídica del sector”* y, segundo, que *“el uso del suelo y subsuelo debe ser definido por autoridades de conformidad con la ley, no supeditado a aprobación de comunidades”*.

Realizados los diálogos, las propuestas se concretaron en dejar claro que la instancia de alto nivel tiene como finalidad armonizar políticas sectoriales en materia de uso del suelo, realizar una planeación indicativa, sin perjuicio de las autoridades locales, de conformidad con la ley.

Finalmente, en el Acuerdo se incorporó el numeral 1.1.8, que crea una “*instancia de alto nivel en el marco de las competencias del Gobierno Nacional*” con el fin de “*coordinar, articular y armonizar las políticas sectoriales*”, resaltando el papel de las autoridades locales.

(b) Punto 2. Participación política⁹²

39. Tema: medidas para promover el acceso al sistema político⁹³

El CD criticó que “*de conformidad con el punto 2.3.1.1 se quiere desligar la obtención y conservación de personería jurídica con la obtención de un umbral en las elecciones de Congreso*”.

Tras los diálogos se determinó que se debe “[i]ncluir un párrafo que aclare que el número de afiliados buscar evitar la proliferación de partidos. Establecer que es necesario el umbral (representación en el Congreso) para obtener cargos de elección popular, financiación y acceso a medios. En caso de que no alcancen el umbral, se mantendría la personería jurídica del partido o movimiento, pero se debe precisar en qué alcance”.

En este sentido, se determinó en el numeral 2.3.1.1, entre las medidas para promover el acceso al sistema político “***Desligar la obtención y conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos del requisito de la superación de un umbral en las elecciones de Congreso y, en consecuencia, redefinir los requisitos para su constitución. Con el fin de evitar la proliferación indiscriminada de partidos y movimientos políticos, para el reconocimiento de la personería jurídica se exigirá como mínimo un número determinado de afiliados***”. Igualmente se indicó que el nuevo régimen conservará los requisitos en materia de votos en las elecciones [...] para la adquisición de la totalidad de los derechos a financiación, acceso a medios y a inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular” (Destaca la Sala).

Por consiguiente, en el Acuerdo se adicionó que así como se incorporará un régimen de transición de 8 años para promover y estimular los nuevos partidos y movimientos políticos que irruman por primera vez en el escenario, este también cubrirá a otros partidos que “*habiendo tenido representación en el Congreso la hubieran perdido*”.

⁹² Se asumieron los siguientes temas: (13) Estatuto de la oposición; (14) Circunscripciones Transitorias Especiales de paz; (15) Movilización y protesta; (16) Reforma del régimen y de la organización electoral; (17) Medios de comunicación comunitarios; (18) Canal cerrado de televisión; (19) Medidas para promover el acceso al sistema político; (20) Participación en el Consejo Nacional Electoral;

⁹³ Página 31.

(c) Punto 3. Fin del conflicto⁹⁴

40. Tema: Reincorporación política

AO-RG advirtió que las *“Alianzas de un partido político con grupos armados organizados al margen de la ley autoexcluye de la democracia”*. El CD señaló que el nuevo partido político se debe someter a las mismas normas de los demás partidos y movimientos políticos y a la no participación en el Consejo Nacional Electoral; y el MLR manifestó que *“Los recursos de financiación y difusión que reciba el nuevo partido deberán equivaler a la media que se asigna actualmente a los partidos políticos existentes”*.

Efectuados los diálogos, se acordó que los recursos a otorgar a las *“FARC serán adicionales, sin afectar el fondo común de los partidos”*. Y que su uso *“se hará conforme con las reglas aplicables a todos los partidos y movimientos políticos”*. Igualmente, que *“el monto, entre 2018 y 2026, será igual al promedio que reciben todos los partidos. Esos serán los únicos recursos que el partido de FARC recibirá”*. Finalmente, respecto a la cooperación internacional se precisó que esta únicamente se limita a la asistencia técnica, más no así al *“proselitismo político, ni al funcionamiento”*.

Estos puntos fueron incorporados en el numeral 3.2.2.1, incisos 1 y 2 y 3.2.2.2 del Acuerdo Final. En el primero, se precisó que el partido de las FARC-EP recibirá entre la fecha de registro y el 19 de julio de 2026 *“una suma equivalente al promedio que recibieron los partidos o movimientos políticos [...] en las elecciones previas a la firma del Acuerdo Final”*, acatando las reglas que les son aplicables a estos partidos y movimientos. Adicionalmente, se precisó que los *“recursos de cooperación no podrán utilizarse para campañas electorales”*. Aunado a ello, se eliminó el inciso en el cual se contemplaba que con cargo al presupuesto general de la Nación se destinaría *“un monto anual igual al asignado para la difusión y divulgación de la plataforma ideológica y programática arriba mencionada, hasta el 19 de julio de 2022”*.

41. Tema: Garantías de seguridad / Comisión Nacional de Garantías de Seguridad

⁹⁴ (21) Reincorporación política; (21) Reincorporación social y económica de las FARC/Organización para la reincorporación colectiva económica y social – ECOMUN/El rol de la institucionalidad existente para la reincorporación; (22) Reincorporación social y económica de las FARC/Organización para la reincorporación colectiva económica y social – ECOMUN/El rol de la institucionalidad existente para la reincorporación; (23) Reincorporación social y económica de las FARC/Acreditación y tránsito a la legalidad/Milicias; (24) Reincorporación social y económica de las FARC/Acreditación y tránsito a la legalidad/Milicias; (25) Reincorporación de menores; (26) Garantías de seguridad/Instrumentos de prevención y monitoreo de las organizaciones criminales objeto de este acuerdo; (27) Garantías de seguridad/Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones criminales; (28) Garantías de seguridad/Cuerpo de Seguridad y Protección; (29) Garantías de seguridad/Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; (29) Otros temas relacionados con garantías de seguridad.

Las proposiciones realizadas en este punto por parte de MLR y el CD consistieron en que la Comisión rinda informes a lo que tengan acceso las FARC y las plataformas de derechos humanos, pero no debe permitirse que a través de la comisión las FARC puedan revisar antecedentes de los servidores públicos, supervisar los servicios de seguridad privada, ni incidir en las normas de inteligencia del Estado.

Derivado de los diálogos se acordó “*eliminar las funciones de la Comisión en la formulación, ejecución y seguimiento de política pública en temas como inteligencia, seguridad privada, revisión de hojas de vida, entre otros*” y se precisó que la presencia de las FARC será solo para lo concerniente a su seguridad.

Este punto se incorporó en el Acuerdo Final en el numeral 3.4.3, relacionado con *garantías de seguridad/ Comisión Nacional de Garantías de seguridad*, ya que se eliminó lo concerniente a los dos representantes de las FARC en la conformación de la comisión y se acordó que “*la comisión deberá realizar reuniones cada mes. La comisión podrá invitar a los representantes de los partidos y movimientos políticos [...]*” entre otros.

(d) Punto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas⁹⁵

42. Tema: Consumo de drogas ilícitas

Las propuestas realizadas por PCP consistieron en enfatizar el rol de las comunidades eclesiasísticas en la rehabilitación de las personas y los sectores afectados por este problema y en la necesidad de crear programas que fortalezcan a la familia en prevención y combate contra el consumo de drogas. Derivado de estos diálogos se reconoció que “*se debe avanzar en una política de prevención, tratamiento y rehabilitación con un enfoque de derechos humanos, prevención del daño y salud pública*”.

En consecuencia, en el numeral 4.2.1.4 del Acuerdo Final sobre *Planes de acción participativos con enfoque territorial y poblacional*, se eliminó la referencia al enfoque de género y se precisó que deben existir “*medidas afirmativas para las mujeres y la población LGBTI*”, que tengan en cuenta, entre otras, las iniciativas de “*las entidades y organizaciones del sector religioso y las organizaciones de las diferentes comunidades, en los procesos de rehabilitación e inserción social*”. Así mismo, se resaltó la importancia de acciones para “*proteger a los niños, niñas y adolescentes del consumo de drogas ilícitas*”.

⁹⁵ (30) Enfoque de la política; (31) Medidas para la sustitución y erradicación efectiva de los cultivos ilícitos /Erradicación; (32) Medidas para la sustitución y erradicación efectiva de los cultivos ilícitos/Alcance del Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo – PISDA; (33) Medidas para la sustitución y erradicación efectiva de los cultivos ilícitos/Formalización de la propiedad; (34) Medidas para la sustitución y erradicación efectiva de los cultivos ilícitos /Tratamiento penal diferencial de cultivadores; (35) Consumo de drogas ilícitas, y (36) Reconocimiento y compromisos de las FARC.

(e) Punto 5. Víctimas⁹⁶

43. Tema: Contribución a la reparación material – entrega de bienes

Las proposiciones por parte de AO-RG, FEVCOL, ACORE, PCP, APA y CD se centraron en señalar que debe hacerse un inventario y posterior entrega de los bienes y recursos de las FARC para la reparación de las víctimas del conflicto armado.

Derivado de los diálogos con los voceros se determinó que las FARC deben entregar todos los bienes y dineros adquiridos ilícitamente para constituir un fideicomiso, que se debe especificar las consecuencias de no hacerlo, garantizando que no se utilizarán dichos recursos para la financiación de un grupo político, y que la reparación debe incluir los bienes de los perpetradores.

Finalmente, en el punto 5.1.3.7. del Acuerdo Final sobre *“Adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas”* se incorporó que *“durante el tiempo que las FARC-EP permanezcan en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización [...] acordarán con representantes del Gobierno los procedimientos y protocolos para inventariar todo tipo de bienes y activos incluidos en lo que se ha venido denominando recursos para la guerra”*. Y en el punto 3.1.1.3. *“Suministro de información”* se especificó que *“conforme a lo establecido en este Acuerdo, las FARC-EP procederán a la reparación material de las víctimas, con los bienes y activos antes mencionados, en el marco de las medidas de reparación integral, observando los criterios establecidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto a los recursos de guerra”*.

44. Tema: Estructura y Procedimiento (punto 5.1.3.7)

Entre las propuestas de la ciudadanía, encontramos la relacionada con que la Justicia Especial para la Paz (JEP) de transición debe pertenecer a la rama jurisdiccional. Siendo la segunda instancia del Tribunal especial una Sala independiente dentro de la Corte Suprema de Justicia. Sus funciones deben estar sujetas a controles que deben especificarse. Igualmente, se propuso establecer límites temporales para la Justicia Especial para la Paz y que los magistrados deberían ser nacionales.

Considerando estas propuestas, en el numeral 5.1 del Acuerdo Final sobre *Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, literal b. Componentes*, se incorporó que la Justicia Especial para la Paz se constituye *“por una serie de salas de justicia, entre las que se incluye una Sala de Amnistía e Indulto, y un Tribunal para la Paz”*, las cuales hacen parte de la

⁹⁶ (37) Sanciones; (38) Estructura y procedimiento; (39) Amnistías- Conexidad; (40) Elegibilidad; (41) Extradición; (42) Agentes del Estado; (43) Contribución a la reparación material-entrega de bienes; (44) responsabilidad del Mando; (45) Condicionalidad

Jurisdicción Especial para la Paz y del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, el cual se ocupa exclusiva y transitoriamente de las *“conductas relacionadas directa e indirectamente con el conflicto armado”*, por consiguiente *“no implica la sustitución de la jurisdicción ordinaria”*. Respecto del límite temporal, se precisó que la conclusión de las funciones de la JEP *“consistentes en la presentación de acusaciones por la Unidad de Investigación y Acusación [...], será de 10 años contados a partir de la entrada efectiva en funcionamiento de la totalidad de Salas y Secciones de la Jurisdicción”* y, *“un plazo posterior de 5 años más para concluir su actividad jurisdiccional, el cual podrá ser prorrogado.*

De otra parte, en el numeral 5.1.2., sobre *Justicia/JEP numeral 9 de la JEP*, se estableció que la JEP se integrará por magistrados colombianos y solo excepcionalmente podrá pedirse por la Sala que vaya a conocer el caso la intervención de 2 juristas extranjeros como *amicus curiae*. Así mismo, se precisó que *“los magistrados de Sala y los que integren el Tribunal Especial para la Paz estarán sometidos al mismo régimen disciplinario que el previsto por las leyes colombianas para jueces y magistrados”*. En este mismo numeral se especificó que *“en el supuesto de existir conflicto de competencia entre cualquier jurisdicción y la jurisdicción especial para la paz, resolverá dicho conflicto una Sala Incidental conformada por tres magistrados del consejo superior de la judicatura, elegidos por este, y 3 magistrados de las Salas o Secciones de la jurisdicción Especial para la Paz no afectados por dicho conflicto jurisdiccional, elegidos por la plenaria de la Jurisdicción Especial para la paz [...]”*.

En el numeral 5.1.2. *Justicia/JEP* en el numeral 52 se incluyó el **“Parágrafo:** *La acción de tutela procederá contra las acciones u omisiones de los órganos de la Jurisdicción Especial para la Paz, que hayan violado, violen o amenacen los derechos fundamentales”*.

45. Tema: Amnistías- Conexidad

Se objetó por parte del CD, PCP, ACOE, AO-RG, que se debía revisar el alcance de los beneficios de la amnistía, y en particular supeditar el indulto a terceros no combatientes al esclarecimiento de la verdad.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el numeral 5.1.2. del Acuerdo Final sobre *Justicia/ JEP*, en el numeral 38, se especificó que *“para decidir sobre la conexidad con el delito político de conductas delictivas relacionadas con cultivos de uso ilícito, se tendrán en cuenta los criterios manifestados por la jurisprudencia interna colombiana con aplicación del principio de favorabilidad”*. Y en el numeral 5.1.2. *Justicia/ JEP* en el numeral 39 se precisó que *“(s)e entenderá como conducta dirigida a financiar la rebelión todas aquellas conductas ilícitas de las que no se haya derivado enriquecimiento personal de los rebeldes ni sean consideradas crimen de lesa humanidad, grave crimen de guerra o genocidio”, adicionalmente, “la Sala*

de Amnistía e Indulto determinará la conexidad con el delito político en cada caso”.

(f) Punto 6. Implementación, Verificación y Refrendación⁹⁷

46. Tema: Sostenibilidad de las finanzas públicas.

Se propuso por parte del CD que la implementación y desarrollo de los acuerdos se realizara conforme con la Regla Fiscal y que no se generaran cambios tributarios que impacten negativamente el desarrollo económico del país y, finalmente, que la implementación “deberá proceder dentro del Presupuesto General de la Nación”.

Así, conforme con los diálogos se puntualizaron las propuestas en *“Incluir una cláusula que tenga en cuenta el principio de sostenibilidad de las finanzas públicas, la regla fiscal, la competitividad y la iniciativa privada”*. Que las regalías, determinadas como una de las fuentes de financiación es indicativo y enfatizar que se mantiene la actual estructura de cofinanciación con las fuentes de regalías.

Acorde con lo anterior, se incorporó en el numeral 6.1, atinente a los *“Mecanismos de implementación y verificación”*, que *“la implementación y el desarrollo de los acuerdos se realizarán en cumplimiento de la normatividad vigente en materia presupuestal, garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas”*. Respecto del asunto de regalías en el punto 6.1.2., sobre *“Medidas para incorporar la implementación de los acuerdos con recursos territoriales”*, se precisó que *“Los recursos de regalías serán una fuente más de las diferentes fuentes para la implementación [...]”*.

(g) Temas transversales⁹⁸:

47. Tema: Enfoque de Género

Se presentaron propuestas por parte de IMH y DSG, las cuales se centralizaron tras los diálogos en que: (i) el enfoque de derechos de la mujer, en el marco de un Nuevo Acuerdo entre el Gobierno Nacional y las FARC, debe establecer el restablecimiento de los derechos de la mujer y su igualdad frente a los derechos de los demás [...]; (ii) este es un aspecto positivo, justo y necesario, por ende, (iii) deberá ser transversal en el acuerdo y será precisado *“en cada uno de los puntos que correspondan al restablecimiento de derechos de la mujer víctima del conflicto”*.

⁹⁷(46) Sostenibilidad de las finanzas públicas; (47) Principios generales para la implementación; (48) Cláusula democrática; (49) Comisión de Implementación, seguimiento y verificación de diferencias (CSVR)/Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación (CSIVI); (50) Descentralización y rol autoridades locales y departamentales y (51) Emisoras para difusión y comunicación.

⁹⁸ (52) Enfoque de género; (53) Libertad de cultos; (54) Menciones a sector reglao; (55) familia como víctima; (56) En cuanto a la autonomía escolar; (57) Menciones en el texto sobre “genero”; (58) Medidas de construcción de confianza: búsqueda de personas dadas por desaparecidas; (59) Bloque de constitucionalidad.

En el punto 6 del Acuerdo Final “*se incluye una sección inicial (sin numeración) de “Principios Generales para la Implementación”, entre estos, el enfoque de género, en virtud del cual se reconoce la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y se hace énfasis en las medidas especiales que deben otorgarse a las mujeres, entendidas como sujetos de derechos y de especial protección constitucional, frente a quien se deben tomar medidas afirmativas para lograr su efectiva protección. Este principio se debe aplicar, según se indica, “de manera transversal en la implementación de la totalidad del Acuerdo.”*”

Así mismo, en el quinto párrafo de la introducción del Acuerdo Final se precisó que para su implementación “*se garantizarán las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y se adoptarán medidas afirmativas en favor de grupos discriminados o marginados, teniendo en cuenta el enfoque territorial, diferencial y de género*”.

48. Tema: Bloque de constitucionalidad

Frente a este particular se pronunció APA, CD, FEVCOL, PCP y PM-AI, cuyas observaciones se concentraron en la inconformidad frente a la integración del Acuerdo Final a la Constitución Política y, acorde con ello, se propuso la exclusión absoluta del Acuerdo en el bloque de constitucionalidad. En punto a este tema, propusieron que el desarrollo del Acuerdo se diera mediante otras formas jurídicas, como la implementación de una ley marco o el desarrollo por parte del Presidente.

De conformidad con lo anterior, se acordó “*(e)n desarrollo del derecho a la paz, una vez aprobado el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, el Gobierno Nacional, mediante el procedimiento legislativo especial para la paz o mediante otro Acto Legislativo en caso de que el anterior procedimiento no estuviera vigente, impulsará inmediatamente un Acto Legislativo que derogue el artículo 4 del Acto Legislativo 01 de 2016 e incorpore a la Constitución Política*” un artículo transitorio, conforme con el cual “*En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera firmado el día 12 de noviembre de 2016 [...] serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las Normas y las Leyes de Implementación y desarrollo del Acuerdo Final [...]*” (Negrillas de la Corte).

49. Con fundamento en todo lo expuesto, queda demostrado que se respetó e interpretó de buena fe los resultados del plebiscito del 2 de octubre de 2016 en un escenario de mayores consensos, dado que se propiciaron amplios y democráticos espacios de participación ciudadana, en los cuales se presentaron y debatieron múltiples proposiciones para la modificación y ajuste de los puntos y temas centrales del Acuerdo Final, especialmente, en los aspectos

que generaron mayor controversia a nivel nacional en los diversos partidos y movimientos políticos, así como en diferentes grupos y sectores sociales. Como se puede constatar, estas propuestas se tuvieron en cuenta y se incorporaron en su gran mayoría al Acuerdo Final en el proceso de Refrendación Popular.

Verificación y certificados del Congreso de la República sobre la Refrendación Popular

50. A esta Corporación fueron allegadas las siguientes proposiciones aprobadas por ambas Cámaras del Congreso, en las que se constata que existió un proceso amplio y democrático de Refrendación Popular del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC–EP el 24 de noviembre de 2016.

(i) En las proposiciones 83 y 39, discutidas y aprobadas por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, en las sesiones del 29 y 30 de noviembre de 2016, se adoptó la decisión de “**Refrendar el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera**” (Resalta la Corte). Puntualmente, se consideró que:

“1. Que se escuchó al Ministro del Interior, al jefe del Equipo Negociador del Gobierno nacional en los diálogos con las FARC y al Alto Comisionado para la Paz, quienes explicaron los alcances del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

2. Que en el debate, el cual fue transmitido por televisión en todo el territorio nacional, se atendieron todas las voces de los partidos, movimientos políticos con representación en esta Corporación y a voceros que promovieron las opciones del NO y el SÍ en el plebiscito celebrado el 2 de octubre de 2016.

3. Que el artículo 133 superior señala que “los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común”. Así mismo, que el artículo 3º constitucional establece: “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes”. Por lo tanto, las decisiones legislativas y políticas del Congreso de la República se toman en nombre del pueblo.

4. Que el desarrollo jurisprudencial ha señalado como elemento característico y natural del Congreso de la República ser el órgano de representación democrática por excelencia, en tanto su composición se basa en la garantía del principio democrático en el que se encuentran

presentes la pluralidad y diversidad de las fuerzas políticas que representan al pueblo a nivel nacional.

5. Que el máximo tribunal constitucional ha reiterado que todas las competencias y funciones del Congreso de la República, toda vez que son ejecutadas por los representantes del pueblo, adquieren plena legitimidad democrática. La Corte Constitucional expresamente ha establecido que el ejercicio del Parlamento “encuentra un claro sustento en el carácter democrático, participativo y pluralista que identifica nuestro Estado social de Derecho, el cual obliga a que sea el órgano de representación popular por excelencia quien, dentro de una dinámica constitucional preconcebida, detente la potestad general de desarrollar normativamente la Carta Política”. (C-1648 de 2000).

6. **Que la consecución de la Paz, es el fin último del Estado Constitucional y que esta es un valor, un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.**

7. Que el acuerdo entre el gobierno y las FARC, coincide plenamente con los objetivos previstos en el preámbulo y el artículo 22 de la Constitución Política.

En consecuencia, proponemos:

1. Que de conformidad con el artículo 252 de la Ley 5ª de 1992, el Senado de la República se declare satisfecho con las explicaciones ofrecidas por los voceros del Gobierno nacional.

2. **Que en ejercicio del artículo 248 de la Ley 5ª de 1992, el Senado de la República adopte la decisión política de refrendar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito por el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -Ejército del Pueblo, el día 24 de noviembre de 2016.**

3. Que de conformidad con el numeral 6 del artículo 51 de la Ley 5ª de 1992, el Senado de la República recabe del Gobierno la cooperación de los organismos de la Administración Pública para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito por el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia ¡Ejército del Pueblo! el día 24 de noviembre de 2016.” (Negrillas fuera de texto)

El Congreso de la República estimó, por tanto, que se trataba de un “**Nuevo Acuerdo**, que el Presidente de la República tomó la decisión de someter el primer Acuerdo a consideración del pueblo colombiano en ejercicio de sus

facultades constitucionales y legales”, y estimó que “en ejercicio de su soberanía, en ejercicio de sus facultades democráticas y representando al pueblo de Colombia, puede tomar la decisión de acompañar esta postura del Gobierno nacional” (Destaca la Sala).

(ii) De otra parte, en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 14 de diciembre de 2016, correspondiente al Acta N° 189, fue aprobada la siguiente Proposición:

“Proposición

Conforme al Comunicado número 52 de la Corte Constitucional, expedido el 13 de diciembre de 2016, que corresponde a las Sentencias C-699 de 2016 de la misma fecha, la Cámara de Representantes en consideración a:

1°. Que durante la mesa de conversaciones de La Habana, las delegaciones del Gobierno nacional y las Farc-EP, escucharon a voceros de las víctimas de organizaciones de mujeres, de las comunidades indígenas y de las comunidades afrodescendientes, así como también que recibieron y examinaron las conclusiones de una serie de foros que se desarrollaron con víctimas del conflicto en distintas ciudades del país.

2°. Que el Gobierno nacional convocó un plebiscito para someter a consideración de los colombianos, el texto del primer acuerdo sobre terminación del conflicto al que llegaron el Gobierno nacional y las Farc-EP.

3°. Que como consecuencia del resultado de ese plebiscito el Gobierno nacional escuchó a los voceros que promovieron la opción del NO y la mesa de conversación de La Habana modificó el acuerdo inicialmente firmado en Cartagena, y suscrito uno nuevo, que fue firmado en Bogotá el 24 de noviembre de 2016.

4°. Que el 30 de noviembre de 2016 la plenaria de esta Corporación desarrolló un debate a la política pública de paz del Gobierno nacional, en el que evalúa el texto del Acuerdo Final para la terminación de conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado por el Gobierno nacional y las Farc-EP, el 24 de noviembre de 2016 y en el cual participaron la totalidad de las fuerzas políticas con asiento en la Cámara de Representantes y al que fueron invitados e intervinieron en él los más destacados voceros que promovieron la opción del NO, y el SI, durante la campaña previa al plebiscito del 2 de octubre.

5°. Que en el mencionado debate del 30 de noviembre, la plenaria de la Corporación constató que el texto de acuerdo para la terminación del conflicto, la construcción de una paz estable y duradera firmado por el Gobierno nacional y las Farc-EP, el 24 de noviembre de 2016, respetó e interpretó de buena fe la participación directa de los ciudadanos

desarrollada durante las audiencias de las mesas de conversaciones de La Habana, con organizaciones de mujeres, líderes religiosos, víctimas, indígenas y afrodescendientes, así como también constató que dicho texto incorporó cientos de propuestas que plantearon los voceros de la opción del NO, durante el plebiscito.

6°. Que al finalizar el debate del 30 de noviembre, la Cámara de Representantes, aprobó por amplia mayoría una proposición en la que se declaró satisfecha con las explicaciones ofrecidas por los voceros del Gobierno nacional y en consecuencia decidió refrendar el acuerdo para la terminación del conflicto, la construcción de una paz estable y duradera, firmado por el Gobierno nacional y las Farc-EP, el 24 de noviembre 2016.

Como consecuencia de lo anterior y en virtud de que el Congreso de la República es una autoridad revestida de legitimidad democrática proponemos.

Declarar que el acuerdo final para la terminación del conflicto, la construcción de una paz estable y duradera firmada entre el Gobierno nacional y las Farc-EP, el 24 de noviembre 2016, fue el resultado de un proceso amplio y democrático, cuya Refrendación Popular concluyo con las proposiciones aprobadas por las Cámaras legislativas el 29 y 30 de noviembre de 2016.

Por lo tanto el procedimiento especial legislativo previsto en el Acto Legislativo uno (1) de 2016, se encuentra vigente.” (Negrillas de la Corte)

En estas proposiciones ambas Cámaras Legislativas verificaron los requisitos del proceso de Refrendación Popular del Nuevo Acuerdo Final del 24 de noviembre de 2016, dando cuenta de la amplia y democrática participación que antecedió a su suscripción.

51. La existencia de Refrendación Popular igualmente se constató en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 202 de 2016, “*por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales*”, que dio origen a la Ley 1820 de 2016. En la fundamentación de esta ley se evidenció nuevamente que se surtió el proceso de Refrendación Popular con base en los argumentos debatidos en el Congreso y citados a continuación *in extenso*, dada la relevancia que revisten para el presente asunto-de constitucionalidad:

“En efecto, el Acuerdo firmado en el Teatro Colón de Bogotá, es la consecuencia de un proceso amplio y democrático que el Gobierno Nacional implementó y que inició con las reuniones que la mesa de conversaciones de la Habana, integrada por los delegados del gobierno nacional y de las FARC, sostuvo con voceros de las víctimas, del

Congreso de la República, de las comunidades indígenas y de los afrodescendientes que además, en el caso particular de las víctimas, surtió en el territorio nacional una serie de foros agenciado por el Sistema de Naciones Unidas cuyas conclusiones fueron enviadas a la Habana para que la propia mesa de conversaciones las examinara. Una vez concluidas las deliberaciones de la Habana, cuyo acuerdo fue firmado en Cartagena el 26 de septiembre de 2016, el gobierno nacional sometió a consideración del pueblo Colombiano los contenidos del mismo mediante un plebiscito que se celebró el 2 de octubre del presente año con un resultado que favoreció a los promotores del NO por un estrecho margen. El gobierno nacional en 27 cabeza del Presidente Juan Manuel Santos se allanó a reconocer de inmediato el veredicto de las urnas y en consecuencia dispuso al equipo negociador y a funcionarios del gobierno del más alto nivel a escuchar de inmediato a los voceros que promovieron la opción del NO en el propósito de ajustar luego con las FARC el acuerdo de Cartagena de tal forma que en él se incorporaran las ideas de quienes en las urnas expresaron sus reservas y opiniones contrarias al texto de Cartagena.

Para el gobierno, conforme lo expresaron los voceros del NO durante la campaña, no se estaba rechazando la posibilidad de alcanzar la paz, mucho menos se expresaron en contra de este derecho fundamental, lo que mostraron fue la necesidad de realizar cambios, ajustes y precisiones al acuerdo firmado en Cartagena.

El proceso para alcanzar un nuevo acuerdo empezó con las reuniones del gobierno nacional con los más destacados voceros que promovieron la opción del NO, a quienes además de escuchar se les recibieron los documentos en los que plantearon ampliamente sus observaciones que luego fueron llevadas a la mesa de conversaciones en la Habana. Fueron cientos de propuestas recibidas por el Gobierno para que fueran incluidas, como efectivamente muchas de ellas lo fueron, en los nuevos acuerdos con las FARC.

El respaldo popular a esta etapa de renegociación resultó determinante para alcanzar el objetivo final de manera eficaz, pero particularmente, para brindarle a este nuevo acuerdo un muy amplio margen de legitimidad. Lo anterior, se vio plenamente reflejado en las multitudinarias marchas ciudadanas en diferentes ciudades del país en la que los ciudadanos se unieron en torno a una sola consigna: “¡Acuerdo Ya!”. Solo por citar algunos ejemplos de este enorme apoyo ciudadano, es necesario recordar la “marcha del silencio”, organizada por los estudiantes universitarios en Bogotá, en la cual, el 5 de octubre de 2016, congregaron a más de 30.000 personas mostrando su respaldo al proceso de paz y exigiendo la terminación del conflicto de manera definitiva.

Las organizaciones de víctimas, campesinos, población indígena y demás grupos minoritarios, incrementaron este respaldo al movilizar en la denominada “marcha de las flores” centenares de miles de ciudadanos, de todas las regiones del país, para demostrar que apoyaban el esfuerzo para terminar de manera negociada el conflicto. Las manifestaciones de los colombianos y las colombianas a favor del proceso y el nuevo acuerdo fueron variadas: campamentos de paz, caminatas por las carreteras nacionales, comunicaciones oficiales dirigidas a las instituciones estatales y medios de comunicación son algunas de las muestras del gran apoyo ciudadano.

Una vez alcanzado el nuevo Acuerdo, continuó el amplio respaldo por parte de los colombianos en todas las regiones del país. Más del 60% de las Asambleas Departamentales, particularmente en aquellas zonas mayormente afectadas por el conflicto, aprobaron proposiciones de respaldo al Acuerdo y solicitaron a las instituciones competentes la iniciación de las medidas de implementación. Los diputados de las Asambleas, cumpliendo su mandato constitucional, representaron y reflejaron el clamor de 28 sus habitantes para acabar el conflicto. A esta manifestaciones se unieron decenas de concejos municipales en las que, igualmente, exhortaban para que se implementara el nuevo acuerdo.

Así mismo, las víctimas han sido quienes más apoyo y legitimidad le han aportado al Acuerdo. Las diferentes mesas de participación de víctimas del país, creadas a través de la Ley 1448 de 2011, han manifestado su total respaldo y, de conformidad con sus comunicaciones, han afirmado que encuentran en el Acuerdo la mejor oportunidad para que “todos los colombianos –y particularmente las víctimas- comencemos a caminar por la senda de la reconciliación”. En este sentido han sido más de 40, en instancias nacionales, departamentales y municipales, las mesas de víctimas que han mostrado su respaldo al Acuerdo del Teatro Colon.

En igual sentido, recientemente la Honorable Corte Constitucional recibió comunicaciones de varios grupos ciudadanos, en las que con la firma de cerca de 50.000 personas, se manifestaba el respaldo popular al Acuerdo Final y requerían de la implementación inmediata del mismo a través de los procedimientos que resultaran más expeditos para este fin. A esta misivas se unieron apoyos de organizaciones juveniles, juntas de acción comunal, gremios empresariales, entre otras.

Este proceso de Refrendación Popular del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se culminó -con la aprobación absolutamente mayoritaria del mismo por parte de cada una de las Cámaras del Congreso de la República. Los miembros del Senado y la Cámara de Representantes, actuando en su condición constitucional -señalada en el artículo 133 superior- como representantes del pueblo tomaron la decisión política de

refrendar el acuerdo. Esta competencia, además de la norma señalada, se fundamenta en el reconocimiento de que la soberanía popular reside en el pueblo y puede ser ejercida de manera directa o a través de sus representantes. Adicionalmente, la actuación del Congreso encontró pleno respaldo en el Consejo de Estado quien, a través de comunicación del 28 de noviembre de 2016, expresamente reconoció la facultad para realizar dicha refrendación. Sin embargo, es preciso reiterar que este proceso no inició en el Congreso sino que terminó en él como autoridad investida de legitimidad democrática.

El debate en las respectivas cámaras fue amplio y abierto, escuchándose voces que promovieron la opción del SI y el NO en el plebiscito del 2 de octubre. En los dos debates intervinieron expertos constitucionalistas, miembros de comunidades afrocolombianas, indígenas, víctimas del conflicto, gobernadores y alcaldes de distintas zonas del país, jóvenes, miembros de organizaciones del sector religioso y líderes ciudadanos. Adicionalmente, hablaron todos los partidos y movimientos políticos con representación en el órgano legislativo. Tal como se encuentra consignado en las proposiciones aprobadas el 29 y 30 de noviembre, el Senado de la República aprobó el Acuerdo con un apoyo de 75 votos a favor y la Cámara de Representantes con 130 votos.

Para el Gobierno Nacional es absolutamente claro que el Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito por el Gobierno Nacional y las FARC EP el 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón fue objeto de un proceso de refrendación que culminó el 30 de noviembre con las proposiciones aprobadas en el Congreso de la República. Para ponerlo en los términos del comunicado de prensa que expidió la Corte Constitucional el 13 de diciembre de 2016 a propósito de la decisión sobre la demanda de inconstitucionalidad impetrada contra los artículos 1 y 2 del acto legislativo 1 de 2016: “Sí bien el orden jurídico no da una definición expresa y cerrada sobre lo que debe entenderse por Refrendación Popular, tras una interpretación fundada en todos los elementos constitucionales relevantes, la Corporación concluyó que la Refrendación Popular debe ser definida dentro del siguiente marco conceptual. La Refrendación Popular que ponga en vigencia el acto legislativo 1 de 2016 debe ser (i) un proceso (ii) en el cual haya participación ciudadana directa (iii) cuyos resultados deben ser respetados, interpretados y desarrollados de buena fe, en un escenario de búsqueda de mayores consensos, ((iv) proceso que puede concluir en virtud de la decisión libre y deliberativa de un órgano revestido de autoridad democrática, (v) sin perjuicio de ulteriores espacios posibles de intervención ciudadana que garanticen una paz estable y duradera” (Subrayado de la Sala).

*Así las cosas, sí nos allanamos al marco conceptual propuesto por nuestro máximo tribunal constitucional y a la **secuencia de hechos de participación ciudadana en torno al proceso de conversaciones y búsqueda de un acuerdo entre el gobierno y las FARC** que ha sido descrito a lo largo de esta exposición de motivos, es dable concluir que el **Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera** suscrito el 24 de noviembre de 2016 surtió un **proceso de Refrendación Popular que concluyó en el Congreso de la República sin perjuicio de que más adelante se propicie la intervención ciudadana alrededor de aspectos puntuales de su implementación. Por tal razón, a juicio del gobierno, el acto legislativo 1 de 2016 está vigente en su integridad y el presente proyecto de ley es el primero de un conjunto de iniciativas que serán presentadas al Congreso de la República para ser tramitadas a través del procedimiento especial que establece el acto legislativo en mención**” (Negrilla fuera de texto).*

52. En concordancia con lo anterior, en el artículo 1º de la Ley 1820 de 2016, el Legislador declaró que la Refrendación Popular del Acuerdo Final de Paz fue (i) un proceso abierto y democrático, (ii) constituido por diversos mecanismos de participación, (iii) en donde los resultados del plebiscito del 2 de octubre de 2016 fueron respetados, interpretados y desarrollados de buena fé a través de la introducción de modificaciones, cambios, precisiones y ajustes en el Acuerdo Final del 24 de noviembre de 2016, (iv) proceso que culminó con un amplio debate en el Congreso de la República como órgano de representación popular, mediante la decisión de aprobar las proposiciones que constatan la existencia de la referida Refrendación Popular del Acuerdo Final y, por tanto, (v) el Acto Legislativo 01 de 2016 se encuentra vigente.

El mencionado artículo consagra en su tenor literal:

“Artículo 1º

*En consideración de que la Corte Constitucional señaló que la Refrendación Popular es un proceso integrado por varios actos, **la presente ley declara que la Refrendación Popular del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, fue un proceso abierto y democrático constituido por diversos mecanismos de participación, en los que se incluyeron escenarios de deliberación ciudadana, manifestaciones de órganos revestidos de legitimidad democrática y la participación directa de los colombianos a través del plebiscito realizado el 2 de octubre de 2016, cuyos resultados fueron respetados, interpretados y desarrollados de buena fe con la introducción de modificaciones, cambios, precisiones y ajustes posteriores en la búsqueda de mayores consensos reflejados en el Acuerdo Final suscrito el 24 de noviembre del presente año.***

Este proceso de Refrendación Popular culminó, luego de un amplio debate de control político en el que participaron representantes de las

más diversas posiciones ideológicas de la sociedad civil y con la expresión libre y deliberativa del Congreso de la República, como órgano de representación popular por excelencia. mediante la aprobación mayoritaria de las Propositiones números 83 y 39 del 29 y 30 de noviembre del presente año en las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, respectivamente.

*Por lo tanto, los desarrollos normativos que requiera el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera que correspondan al Congreso de la República se adelantarán a través de los procedimientos establecidos en el **Acto Legislativo número 01 de 2016. el cual entró en vigencia con la culminación del proceso refrendatorio.** Este proceso legislativo contará con los espacios de participación ciudadana previstos en el Capítulo IX la Ley 5a de 1992.*

Lo anterior, sin perjuicio de que durante la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, se propicien mayores espacios de participación ciudadana que fortalezcan el proceso de transición hacia la construcción de una paz estable y duradera.” (Negrillas fuera de texto)

(iii) Teniendo en cuenta lo anterior, cabe entender que el proceso de Refrendación Popular del Acuerdo Final concluyó con las proposiciones aprobatorias en ambas Cámaras Legislativas en sus sesiones plenarias celebradas el 29 y 30 de noviembre de 2016 y, en consecuencia, el Acto Legislativo 01 de 2016 se encuentra vigente, como constata el Legislativo en las siguientes certificaciones:

“Certificación expedida el 14 de diciembre de 2016 (publicada en la Gaceta del Congreso de la República N° 53), obra a folio 8 del cuaderno 2 de pruebas anexo A:

**EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL DEL SENADO DE LA
REPUBLICA
CERTIFICA:**

Que en la sesión plenaria del día 29 de noviembre de 2016, correspondiente al Acta N° 41, se aprobó la Proposición número 83, la cual señala en su parte final “Declarar que el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC –EP el 24 de noviembre de 2016, fue el resultado de un proceso amplio y democrático cuya Refrendación Popular concluyó con las proposiciones aprobadas por las Cámaras legislativas el 29 y 30 de noviembre de 2016. Por lo tanto, el procedimiento especial legislativo previsto en el acto legislativo 01 de 2016 se encuentra vigente”, con 75 votos positivos”.

Certificación expedida el 2 de febrero de 2017 (publicada en la Gaceta del Congreso de la República N° 65), obra a folio 22 del cuaderno principal:
EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES
CERTIFICA:

Que el día 30 de noviembre de 2016 fue aprobada en la Sesión Plenaria de la H. Cámara Representantes, a través de votación nominal, la PROPOSICIÓN SOBRE EL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA, la cual consta en el Acta de Plenaria No. 186, adoptando la decisión política de refrendarlo.

Así:

Proposición refrendación Acuerdo de Paz: SI: 130 votos; NO: 0 votos.

Certificación expedida el 25 de enero de 2017 (publicada en la Gaceta del Congreso de la República N° 75), obra a folio 14 del cuaderno 2 del anexo
A: EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL DE LA HONORABLE
CAMARA DE REPRESENTANTES
CERTIFICA:

Que en la sesión plenaria del día 14 de diciembre de 2016, correspondiente al Acta N° 189, fue aprobada la Proposición N° 043, que señala en su parte final: “Declarar que el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC EP el 24 de noviembre de 2016, fue el resultado de un proceso amplio y democrático cuya Refrendación Popular concluyó con las proposiciones aprobadas por las Cámaras legislativas el 29 y 30 de noviembre de 2016. Por lo tanto, el procedimiento especial legislativo previsto en el acto legislativo 1 de 2016 se encuentra vigente”, con un registro de asistencia de ciento treinta y siete (137) Honorables Representantes a la Cámara”.

Es de precisar, que este último certificado de fecha 14 de diciembre de 2016 constituye una reiteración de las anteriores constancias del legislativo, las que dan cuenta de la aprobación de las proposiciones del 29 y 30 de noviembre de 2016. Este se expidió en atención al pronunciamiento de esta Corte mediante la Sentencia C-699 de 2016.

Conclusiones sobre el análisis del proceso de Refrendación Popular y la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016

53. A modo de colofón, para esta Sala resulta probado que se cumplió con los requisitos establecidos en la Sentencia C-699 de 2016 respecto de la Refrendación Popular del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y que, por tanto, se encuentra

vigente el Acto Legislativo 01 de 2016, el cual, en su artículo 5º, determina que éste rige a partir de dicha Refrendación Popular. En efecto:

(i) Se desarrolló un *proceso complejo*:

54. El proceso para la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera tuvo un desarrollo complejo que implicó una serie de etapas, las cuales, en la medida que avanzaban, buscaban propiciar la confianza y seguridad necesarias. Las etapas y estructura del proceso de paz se pueden reconstruir cronológicamente de la siguiente manera:

- En marzo de 2012 el Presidente de la República anuncia fase exploratoria de diálogos de paz con las FARC-EP⁹⁹.
- El Acto Legislativo 01 del 31 de julio de 2012 establece instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución.
- El 26 de agosto de 2012 se firmó el acuerdo general entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP como resultado del encuentro exploratorio realizado entre las partes en La Habana, Cuba.
- El 18 de octubre de 2012 se instaló la mesa de diálogo en la ciudad de Oslo, Noruega, para luego continuar con las negociaciones en La Habana, Cuba, como sede principal de las mismas¹⁰⁰.
- El 24 de agosto de 2016 se firma el Acuerdo Final de Paz. Transcurridos casi 4 años de negociaciones (además del encuentro exploratorio), las partes llegaron a un Acuerdo Final que recogió los seis (6) ejes temáticos distribuidos entre i) reforma rural integral, ii) participación política, iii) fin del conflicto, iv) narcotráfico, v) víctimas del conflicto e vi) implementación, verificación y refrendación.
- Mediante el Decreto 1391 del 30 de agosto de 2016 el Presidente convoca el plebiscito especial.
- El 2 de octubre de 2016, el resultado del plebiscito reflejó como mayoría una votación por el “no” con un total de 6.431.376 votos (50,21% de votantes), respecto del “sí” equivalente a 6.377.482 votos (49,78%)¹⁰¹.
- El 3 noviembre de 2016, el Gobierno Nacional procedió a un diálogo público nacional efectuando reuniones permanentes con los distintos voceros del “no” para recoger las diversas propuestas que serían valoradas y transmitidas a la mesa de negociaciones con las FARC-EP¹⁰². Surgieron aproximadamente 500 propuestas que fueron agrupadas en 57 grupos que serían negociados con las FARC-EP para llegar a un Nuevo Acuerdo de Paz¹⁰³.
- El 12 de noviembre de 2016 los delegados del Gobierno Nacional y las FARC-EP, luego de realizar cambios, ajustes y precisiones, alcanzaron un

⁹⁹ <http://www.ideaspaz.org/especiales/dialogos-habana/#>

¹⁰⁰ <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Paginas/mesa-de-conversaciones-con-las-farc-ep.aspx>

¹⁰¹ <http://plebiscito.registraduria.gov.co/99PL/DPLZZZZZZZZZZZZZZZZZZ L1.htm>

¹⁰² <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/documentos-y-comunicados-conjuntos/Paginas/Comunicado-Conjunto-No-03-28-de-octubre-de-2016.aspx>

¹⁰³ <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/nuevo-acuerdo-de-paz-entre-el-gobierno-y-las-farc/16749079>

Nuevo Acuerdo de Paz. Hubo 57 propuestas presentadas por los promotores del NO de las cuales tuvieron incidencia directa en el Acuerdo 56¹⁰⁴.

- El 24 de noviembre de 2016, se firma el Nuevo Acuerdo Final de Paz en Bogotá. Este día se radica por el Gobierno Nacional dicho instrumento en el Congreso de la República como vía de refrendación¹⁰⁵.

- Los días 29 y 30 de noviembre de 2016 se aprobaron en las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, luego de escuchar a distintos voceros del “SÍ” y del “NO”, la refrendación del Nuevo Acuerdo Final de Paz, con un total de 75 y 130 votos, respectivamente.

En cuanto al plebiscito, se destaca que fue una decisión unilateral del Ejecutivo, quien se encontraba facultado constitucionalmente para convocar al pueblo a pronunciarse mediante este mecanismo de participación a fin de refrendar el Acuerdo Final, lo cual optó por hacer en búsqueda de mayor participación ciudadana directa.

54. La Corte encontró exequible la realización del plebiscito mediante la Sentencia C-379 de 2016, por cuanto se trataba de someter a consideración del pueblo el Acuerdo Final, cuya naturaleza es la de una "*política pública*" o decisión política. El resultado de la votación, en consecuencia, constituiría un mandato político vinculante para el Presidente de la República pero no para los demás poderes públicos. No obstante, era claro que en caso de un resultado a favor del NO, el Presidente mantenía competencia para adelantar actos subsiguientes dirigidos a suscribir nuevos acuerdos destinados a la finalización del conflicto armado¹⁰⁶, de conformidad con lo manifestado en el pronunciamiento mencionado.

55. Durante la campaña del plebiscito se inscribieron promotores del NO y del SÍ. El resultado de la votación del plebiscito resultó favorable a los primeros por un estrecho margen. A pesar de ello, los principales actores (Gobierno, FARC y promotores del NO) reconocieron los resultados como un mandato de revisión del Acuerdo, más no como un rechazo a La Paz. Seguidamente, teniendo en cuenta las diferentes propuestas de modificación, se desarrolló un proceso de renegociación del Acuerdo sometido a plebiscito, el cual contó con una amplia participación democrática y concluyó con la suscripción de un Nuevo Acuerdo Final de Paz el 24 de noviembre de 2016.

Posteriormente, el Congreso de la República, como órgano democrático y deliberativo, debatió, evaluó, verificó y concluyó la existencia de un proceso de participación ciudadana amplio y democrático de Refrendación Popular del Acuerdo Final. Como evidencia de ello, a esta Corporación se allegaron las

¹⁰⁴ Los cambios, precisiones y ajustes para un Nuevo Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, pueden consultarse: <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/Documents/cambios-precisiones-ajustes-nuevo-acuerdo-final-terminacion-conflicto-construccion-paz-estable-duradera.pdf>

¹⁰⁵ <http://www.semana.com/nacion/articulo/refrendacion-del-nuevo-acuerdo-de-paz-con-las-farc-en-el-congreso/506632>

¹⁰⁶ Sentencia C-379 de 2016.

proposiciones aprobadas por ambas Cámaras legislativas del Congreso de la República.

56. Es de destacar, que durante todo el proceso de Refrendación Popular participaron las tres ramas del poder público, ejerciendo competencias concurrentes. Esto se evidencia con la actuación del Ejecutivo en la suscripción de los acuerdos, el llamamiento al pueblo a pronunciarse en el plebiscito y a ejercer participación ciudadana directa para la implementación de los resultados; el Legislativo con su aval, implementación y estudio del proceso de Refrendación Popular; y la Rama Judicial, a través de la Corte Constitucional, la cual aprobó el plebiscito, efectuó el examen de validez del Acuerdo de Paz y realizó el examen de viabilidad de los instrumentos jurídicos de implementación.

57. En consecuencia, las diferentes etapas enunciadas y, con estas, la amplia participación ciudadana, los diferentes actos de intervención de las autoridades y, por ende, el evidente sistema de pesos y contrapesos que existieron para controlar cada segmento del proceso de Refrendación Popular, permiten colegir que este se caracterizó por ser un *proceso complejo*. En consecuencia, se entiende cumplido el primero de los requisitos exigidos por esta Corporación para la Refrendación Popular del Acuerdo Final.

(ii) Existió *participación ciudadana directa, amplia y democrática*:

58. En el presente caso, la participación ciudadana permeó todas las etapas del proceso de paz, por cuanto existió *participación ciudadana previa* con el pronunciamiento del pueblo a través del plebiscito del 2 de octubre de 2016, cuyos resultados tuvieron incidencia directa en el Nuevo Acuerdo Final, como se evidenció anteriormente y además, hubo *participación ciudadana posterior*, por cuanto que, realizado el plebiscito, el Presidente en ejercicio de sus competencias convocó a los promotores del NO y del SÍ, a los abstencionistas, a las organizaciones sociales, religiosas y de víctimas, etc., con el objeto de revisar el Acuerdo Final y adecuarlo, teniendo en cuenta el resultado del plebiscito, para lo cual designó nuevos negociadores e invitó a los demás sectores sociales a designar sus representantes.

59. En este caso la participación ciudadana se realizó con intervención de representantes del Pueblo. El Presidente de la República hizo el llamado al plebiscito y, con posterioridad, el Gobierno promovió diversas formas de participación generando un *escenario de mayor consenso* que se inscribió dentro del denominado "*diálogo social*". Aunado a ello, el Congreso fue el encargado de determinar si se surtieron o no todos los requisitos del complejo proceso de Refrendación Popular en un espacio que permitió un nuevo pronunciamiento de diferentes sectores del pueblo a través de sus representantes, entre estos, líderes y movimientos políticos, como líderes del NO y del SÍ, partidos políticos, comunidades de víctimas, religiosas y grupos minoritarios, como los LGBTI, y diversos grupos y sectores sociales.

Igualmente, en la participación ejercieron sus competencias las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales.

Por consiguiente, la participación ciudadana tuvo un *carácter deliberativo y propositivo*, puesto que propició la apertura de amplios espacios de debate público y, conforme con ello, se generaron diversas propuestas por parte de los diferentes sectores, las cuales tuvieron incidencia directa en la parte sustancial pactada en el último acuerdo firmado, así como en la determinación de las diferentes etapas para su implementación.

60. Por último, los resultados de la participación ciudadana fueron vinculantes de diferentes maneras: por un lado, debido a que el resultado de las votaciones del plebiscito implicaron que el Acuerdo Inicial no pudiera ser implementado directamente por el Presidente debido al mínimo margen de ganancia del NO. De otro lado, en acatamiento de estos resultados, se dio apertura a un complejo proceso de participación ciudadana, de diálogo social, en el que se presentaron múltiples y diversas proposiciones que fueron acogidas en el resultado del Nuevo Acuerdo Final, al punto que, como se indicó anteriormente, tras los espacios de debate, se lograron acoger la gran mayoría de proposiciones¹⁰⁷.

Así entonces, en el presente caso la participación ciudadana directa fue previa y posterior, estuvo acompañada de los representantes del pueblo, tuvo un carácter deliberativo y propositivo y sus resultados fueron determinantes para el Nuevo Acuerdo Final de Paz. Por ende, se estima que existió participación ciudadana directa y, así, se constata cumplido el segundo requisito exigido por esta Corte para la Refrendación Popular.

(iii) Los resultados de la participación ciudadana fueron *respetados, interpretados y desarrollados de buena fe*.

61. Tras el plebiscito, se evidenció la inconformidad del pueblo con diferentes puntos del Acuerdo y, en acatamiento a este pronunciamiento, el Acuerdo Inicial no fue implementado. Al contrario, en procura de lograr el mayor *respeto* por los resultados, se propiciaron amplios espacios de participación ciudadana para lograr mayores consensos, en los que existió un vigoroso debate público entre los promotores del NO y del SÍ, los abstencionistas, las organizaciones sociales, religiosas y de víctimas, entre otras muchas.

Esta etapa permitió ajustes significativos sobre los seis puntos principales del Acuerdo relativos al Desarrollo Agrario Integral, Participación Política, Fin del Conflicto, Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, Víctimas y Jurisdicción Especial para la Paz e Implementación, así como sobre los Puntos

¹⁰⁷ Los cambios, precisiones y ajustes para un nuevo Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, pueden consultarse: <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/Documents/cambios-precisiones-ajustes-nuevo-acuerdo-final-terminacion-conflicto-construccion-paz-estable-duradera.pdf>

Transversales referentes al género, la libertad de culto, familia, organizaciones religiosas, medidas de construcción de confianza y bloque de constitucionalidad, tal como se expuso en el acápite donde se analizaron los puntos principales del Acuerdo que fueron objetados y modificados interpretando de buena fe e incorporando las propuestas de los promotores del NO.

Igualmente, los resultados del plebiscito fueron *interpretados* de buena fe, pues las pruebas analizadas en los apartes anteriores evidencian que los movimientos y tendencias a favor y en contra de la primera versión del Acuerdo Final y, en especial, los propios voceros de los partidos políticos que promovieron la opción del NO, entendieron que los resultados de las votaciones *significaban* (a) no un rechazo total, sino solamente parcial del contenido del Acuerdo Final y por eso se aprestaron a contribuir y aceptaron rápidamente la convocatoria del Gobierno para dialogar al respecto y (b) la necesidad de hacer modificaciones que dieran respuesta a las inconformidades de quienes habían votado negativamente el plebiscito.

Finalmente, según lo muestran con claridad las evidencias allegadas al proceso y evaluadas en las páginas anteriores, los resultados del plebiscito fueron *desarrollados* de buena fe, en un escenario de búsqueda de mayores consensos. El Presidente de la República convocó a las diversas fuerzas políticas y sociales para la concreción de propuestas, su discusión y su evaluación en la mesa de negociaciones. Sobre la base de los diversos espacios de diálogo e intercambio que efectivamente tuvieron lugar, se incluyeron precisiones, modificaciones y cambios al texto del Acuerdo Final, mediante las cuales se buscó dar la más amplia respuesta a las inquietudes de quienes habían estado del lado de la opción del NO en el plebiscito.

(iv) El *proceso de Refrendación Popular* concluyó en virtud de una expresión libre y deliberativa de una autoridad revestida de legitimidad democrática, puesto que fue debatido y verificado por ambas Cámaras del Congreso, según se reseñó en apartado anterior, tanto por medio de las aprobaciones de las proposiciones del 29 y 30 de noviembre de 2016, como a través de la exposición de motivos que dio lugar a la Ley 1820 de 2016 y en el artículo 1º de esta normativa.

62. La Corte estimó, mediante la Sentencia C-699 de 2016, que el Congreso en ejercicio de sus facultades de control político, bajo la figura de la citación para discusión de políticas o temas generales, o en desarrollo de sus funciones legislativas y de reforma constitucional, con fundamento en la cláusula general de competencia, detentaba las atribuciones constitucionales y legales para definir si se llevó a cabo la Refrendación Popular. Este Tribunal consideró que, si este órgano legislativo cuenta con la competencia para implementar el Acuerdo Final, derivadas del Acto Legislativo 01 de 2016, “*tiene también competencia para interpretar cuándo esas facultades entran*

en vigencia, pues el órgano encargado de aplicar la Constitución tiene, como presupuesto analítico necesario, la competencia para interpretarla”.

En este orden de ideas y en coherencia con lo previsto en esta Sentencia, el Congreso de la República llevó a cabo un acto de reconocimiento y reiteración del proceso refrendatario del Acuerdo Final, a partir de las condiciones fijadas por la Corte, con una conclusión favorable sobre su exitosa finalización desde la aprobación de las referidas proposiciones. Como consecuencia de lo anterior, reafirmó la vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016 y de los procedimientos y competencias que este prevé para la implementación normativa del Acuerdo Final.

63. Es importante poner de relieve en el Congreso se encuentran los Representantes del Pueblo, quienes cuentan con la legitimidad del modelo democrático representativo, con diversidad política y cultural y, conforme con el Acto Legislativo 01 de 2016, este se encuentra facultado para implementar el Acuerdo de Paz.

En ejercicio de esas competencias, el Legislativo constató suficientemente que el proceso de refrendación fue abierto y democrático, constituido a partir de diversos mecanismos de participación, que incluyeron escenarios de deliberación ciudadana, y una amplia y democrática ratificación del Acuerdo Final por los diversos sectores del país político y social. Entre estos, el Gobierno Nacional, los partidos, movimientos y fuerzas políticas, los promotores del NO y del SÍ, diversos grupos sociales y el propio órgano legislativo. En este sentido, constató las manifestaciones de órganos revestidos de legitimidad democrática y la participación directa de los ciudadanos, así como que los resultados del plebiscito fueron respetados, interpretados y desarrollados de buena fe, introduciendo sendas modificaciones en el Acuerdo Final del 24 de noviembre de 2016 en la búsqueda de mayores consensos.

64. Lo anterior se materializó mediante la aprobación mayoritaria de las proposiciones número 83 y 39 del 29 y 30 de noviembre de 2016, en las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, respectivamente y mediante la exposición de motivos que dio lugar a la Ley 1820 de 2016 y en el artículo 1º de esta normativa. Cabe resaltar, que mediante este artículo, el Congreso de la República reiteró que la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera había sido un proceso abierto, deliberativo y democrático, en los términos de la Sentencia C-699 de 2016; y que el proceso refrendatario había seguido su curso y finalizado de forma exitosa aproximadamente un mes atrás, con la aprobación de las proposiciones mencionadas.

Consecuentemente, el Congreso precisó que el citado Acto Legislativo había entrado en vigencia con la culminación del proceso refrendatario y la

implementación normativa del Acuerdo Final se adelantaría con base en los procedimientos establecidos en aquél.

Adicionalmente, tal como se constató, la Refrendación Popular se surtió en virtud de la participación de órganos democráticos y deliberativos de las tres Ramas del Poder Público que hicieron parte de dicho proceso, y el Acuerdo Final fue ratificado por Asambleas Departamentales y Consejos Municipales, en ejercicio de su legitimidad como instancias de representación popular indirecta.

Por consiguiente, esta Corporación entiende cumplido el último requisito exigido por la Sentencia C-699 de 2016 para la Refrendación Popular, consistente en que un órgano democrático y deliberativo, como el Congreso de la República, haya verificado los requisitos de Refrendación Popular y declarado la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016.

65. En suma, en criterio de esta Corte, el *complejo proceso de negociación de paz* estuvo revestido de un tiempo prolongado (5 años al menos); se ha desarrollado de manera consensual y de buena fe (partes del acuerdo, Gobierno Nacional y FARC-EP); ha sido participativo y reflexivo (víctimas, partidos políticos, voceros del no y la ciudadanía en general); ha sido consultivo y democrático (plebiscito especial y aprobación por el Congreso); precedido de acompañamiento de países garantes (Cuba, Noruega, Chile y Venezuela), además de las Naciones Unidas; donde ha tenido cabida la regulación normativa (actos legislativos, leyes y decretos reglamentarios por el Congreso y el Gobierno) además del control judicial de constitucionalidad por la Corte sobre actos legislativos y leyes, como lo fue recientemente la Sentencia C-699 de 2016¹⁰⁸ que declaró exequibles, por los cargos examinados, los artículos 1 y 2, parciales, del Acto Legislativo 01 de 2016¹⁰⁹.

Adicionalmente, esta Corporación advierte que en el complejo proceso de construcción de un Acuerdo Final se trató de conciliar, de forma óptima, dos principios que se encuentran en tensión en los fundamentos mismos de la cláusula de vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016: por una parte, la garantía del valor, principio y derecho fundamental a la paz y, por la otra, la necesidad de construir la paz a través de una política pública que se desarrolle mediante una dinámica de participación ciudadana amplia y democrática, en la cual participe directamente el pueblo.

66. Así, el proceso de Refrendación Popular, al estar articulado por instancias de la democracia directa y de la democracia representativa, viabiliza el ejercicio de las competencias constitucionales del Presidente de la República,

¹⁰⁸ SV del magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV de los magistrados Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio y Alberto Rojas Ríos. AV de los magistrados Aquiles Arrieta Gómez (e.), Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁰⁹ 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.

con el fin de alcanzar la paz (CP arts 22, 83, 188 y 189). Pero, al mismo tiempo, al exigir intervención ciudadana directa y efectividad de sus resultados a través de un deber de interpretación, respeto y desarrollo de buena fe, en un escenario de búsqueda de mayores consensos, protege el principio democrático y le da poder al pueblo para reorientar la concreción de la política de paz.

El hecho de que durante el proceso de refrendación por consulta previa del pueblo a través de los actos subsiguientes a la intervención ciudadana directa en el plebiscito hayan estado bajo la responsabilidad de autoridades estatales, como el Presidente de la República, que solo pueda concluir en virtud de una decisión libre y deliberativa de un órgano revestido de legitimidad democrática, como el Congreso de la República, y el control judicial ejercido por la Corte Constitucional, refuerza, en criterio de esta Corporación, la protección constitucional de la democracia y de la paz (Artículos 1º y 22 CP), pues el mandato popular subyacente a la elección de estas autoridades y el control del garante de constitucionalidad son relevantes y suficientes para la aceptabilidad constitucional de la política de paz sometida a consulta ciudadana y desarrollada de buena fe en un escenario de mayores consensos.

En este orden de ideas, la Sala Plena encuentra cumplidos los requisitos fijados por esta misma Corporación para la Refrendación Popular y la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016.

67. Verificada la vigencia de las facultades extraordinarias, procede la Corte a examinar la constitucionalidad del decreto ley expedido con fundamento en estas¹¹⁰.

Problema jurídico y metodología del fallo

68. El Decreto Ley 2204 de 2016 fue remitido a esta Corporación en virtud del control automático establecido en el artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016. El decreto consta de dos artículos. El primero establece el cambio de adscripción de la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la cual originalmente estaba adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. El segundo determina la vigencia de la norma a partir de su publicación. Así pues, le corresponde a la Corte resolver si:

¿El Decreto Ley 2204 de 2016, expedido mediante el uso de facultades extraordinarias del Presidente de la República en virtud del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, cumple con los requisitos formales y materiales para ajustarse a la Constitución?

¹¹⁰ Se aclara que hasta este punto esta providencia fue elaborada por los Magistrados que comparten la posición mayoritaria.

69. Para resolver el problema jurídico planteado la Corte abordará: (i) el alcance del control constitucional de los decretos con fuerza de ley expedidos en virtud del artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016; (ii) las condiciones formales y materiales de la habilitación legislativa extraordinaria; para con fundamento en lo anterior, proceder al (iii) análisis constitucional del Decreto Ley 2204 de 2016.

Alcance del control constitucional de los decretos con fuerza de ley expedidos en virtud del artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016

70. El ordenamiento constitucional colombiano ha previsto hipótesis muy específicas y detalladas que regulan precisas alteraciones institucionales temporales para efectos de enfrentar ciertas situaciones que salen de la normalidad y amenazan al Estado. En general, ese tipo de variaciones se encuentran en el derecho constitucional de excepción¹¹¹. Con todo, en virtud de las normas superiores transitorias contenidas en el 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”*, el régimen constitucional ha previsto otras transformaciones institucionales temporales que persiguen un objetivo plenamente determinado.

Sin duda, se trata de dispositivos diferentes y con especificidades propias, no obstante, comparten algunas características que son relevantes en términos de interpretación constitucional. En efecto, estos regímenes confieren competencias a ciertos poderes –en particular la potestad legislativa al ejecutivo- que, a pesar de la anormalidad que justifica esta redistribución de facultades, mantienen su subordinación al derecho y deben ser limitados también desde la juridicidad. Al respecto, el desarrollo jurisprudencial en materia de estados de excepción ha sido inequívoco, y algunos de sus estándares permiten entender los límites de este tipo de regulaciones para efectos de establecer los criterios pertinentes que habrán de guiar el control judicial de constitucionalidad de los decretos expedidos en virtud de las competencias temporales y excepcionales que buscan la paz (art. 2 del AL 01 de 2016).

71. El derecho constitucional de excepción pretende dotar al ejecutivo de los poderes necesarios para conjurar diversos tipos de amenazas que se ciernen sobre el Estado y reviste tres modalidades diferentes: la guerra exterior (art. 212 superior); la conmoción interior (art. 213 superior) y la emergencia económica, social y ecológica, o la grave calamidad pública (art. 215 superior). Ya que la finalidad última de estas figuras es preservar el Estado Social de Derecho, el ejecutivo no sólo debe enfrentar los riesgos que dan lugar a la declaratoria de alguno de estos estados, también tiene el imperativo de mantener los contenidos fundamentales de la Carta.

¹¹¹ Sentencia C-802 de 2002 MP Jaime Córdoba Triviño.

Los límites a la función legislativa temporal del poder ejecutivo se ejercen por medio del control político (arts 114, 174 y 178 superiores) y del control jurisdiccional constitucional de carácter formal y material (241-7 superior). Estos se fundamentan en la idea básica del Estado Social de derecho según la cual si toda actuación de cualquier autoridad tiene control y límites, con mayor razón debe tenerlos el Presidente de la República en el derecho constitucional de excepción. Como consecuencia de esta concepción, las facultades legislativas del presidente son de estricta interpretación y de aplicación restrictiva debido a la alteración institucional que les da origen y que las hace posibles. En ese orden de ideas, no pueden existir actos omnímodos a pesar de la gravedad o la urgencia de aquellos fenómenos que el ejecutivo debe enfrentar. De hecho, la necesidad de mantener el marco general de la estructuración del Estado lleva a que las actuaciones de excepción sean restringidas por su objeto y fines para prevenir los posibles abusos que podrían generarse. La reiterada jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que la imposición de límites al ejecutivo¹¹² cuando obra como legislador de excepción no sólo se relaciona con la idea de sujeción a la Constitución, sino que tiene un impacto directo en la legitimidad de las medidas adoptadas.

72. Con base en estos fundamentos es posible entender el alcance del control de estos dispositivos excepcionales. Aunque siempre existe la posibilidad de un control político, el control jurídico tiene rasgos propios. Efectivamente, se caracteriza por no ser un simple ritualismo, pues el análisis material es la única manera de asegurar la integridad y supremacía de la Constitución y, con ella de algunos de sus valores más importantes. La **sentencia C-135 de 2009**¹¹³, se refirió al alcance y rasgos distintivos de este control en los siguientes términos:

*“Esta Corporación ha resaltado que el control jurídico no depende de la voluntad del órgano de control, pues la Constitución Política impone a la Corte Constitucional el deber de pronunciarse de manera **automática** (...) control integral porque se verifica que los decretos examinados reúnan los **requisitos formales y materiales** señalados por los preceptos constitucionales”*

La Corte ha destacado, en particular, la relevancia de los siguientes referentes institucionales para interpretar las restricciones al ejecutivo como legislador de excepción y ejercer un control material en todos los decretos que expida, incluido el que declara el estado de excepción: (i) el Estado Social de Derecho, (ii) la separación de poderes, (iii) la democracia, (iv) la participación ciudadana, y (v) el respeto por los derechos humanos intangibles.¹¹⁴

¹¹² Ver por ejemplo las sentencias C-004 de 1992 MP Eduardo Cifuentes Muñoz y C-802 de 2002, entre muchas otras.

¹¹³ MP Humberto Sierra Porto.

¹¹⁴ La jurisprudencia en la materia es profusa, algunas decisiones relevantes son las siguientes: C-004 de 1992, C-802 de 2002, C-135 de 2009, C-252 de 2010 MP Jorge Iván Palacio, C-156 de 2011 MP Mauricio González, C-216 de 2011 MP Juan Carlos Henao, C-670 de 2015 MP María Victoria Calle, entre muchas otras.

73. El análisis de los decretos expedidos en virtud de artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016 implica el estudio de otro tipo de potestades presidenciales excepcionales y temporales, circunscritas a un objetivo determinado que deberá entenderse en un contexto específico: se trata de las facultades para legislar en materia de paz en el contexto de un proceso de justicia transicional.

A pesar de las diferencias existentes entre las medidas que buscan la implementación de un acuerdo de paz y el derecho constitucional de excepción, los elementos vistos previamente con respecto a este último resultan útiles para adelantar una interpretación de las normas transitorias que generan y a la vez limitan el régimen de alteración institucional contenido en el 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”*. Aunque este acto legislativo se refiere a diversas variaciones en los trámites constitucionales, la norma que se ocupa de los decretos con fuerza de ley, como el que ahora examina la Corte, es del siguiente tenor:

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

Artículo transitorio. Facultades presidenciales para la paz. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltase al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Las anteriores facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos.

Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición.”

Como puede observarse, a diferencia del derecho constitucional de excepción, no se trata de una situación que ponga en riesgo la existencia o estabilidad del Estado, por el contrario es una oportunidad para su fortalecimiento por medio del logro de mayores niveles de democratización¹¹⁵. Es indiscutible que los

¹¹⁵ Los conceptos de democratización y desdemocratización son tomados de: Tilly, Charles, *Democracia*, Madrid, Akal, 2010, y corresponden a una pareja conceptual fundamental en su teoría de la democracia. La

dilemas y complejidades de la justicia transicional¹¹⁶ así como los delicados equilibrios que se mantienen en los momentos inmediatamente posteriores a la suscripción de los acuerdos de paz justifican que puedan presentarse estas medidas. No obstante, por la naturaleza de la situación es necesario que se adopten dispositivos institucionales que respondan al contexto de manera idónea, por eso el constituyente derivado permitió una alteración institucional que, en cualquier caso, debe ser controlada. Como consecuencia, las medidas constitucionales de justicia transicional que otorgan al ejecutivo una facultad legislativa temporal y precisa, son objeto de un control político -que se mantiene a pesar de esta alteración institucional limitada en el tiempo- y de un control jurídico que va más allá de un análisis meramente formal.

Sin duda, es razonable que los mecanismos transicionales requieran alteraciones institucionales temporales y regladas, efectivamente el Estado afronta diversas disyuntivas y muchas de ellas requieren de una intervención urgente.¹¹⁷ Por lo tanto, es necesario un rediseño transitorio en el funcionamiento del Estado con el fin de satisfacer una necesidad tan específica. La claridad en el objetivo general de la justicia transicional permite concluir, sin mayor esfuerzo hermenéutico, que el objetivo de estas medidas no es concentrar en una sola instancia la capacidad de configurar la ley, la de ejecutarla y la de determinar su validez normativa. Además, el propio Acto Legislativo 01 de 2016 dio claridad sobre su finalidad: *“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”*. La literalidad de esta norma, que hace evidente su teleología, sumada a la necesidad de establecer límites a las medidas adoptadas como resultado de su propia naturaleza –son un medio que altera la institucionalidad de manera temporal y para un fin específico- llevan al imperativo de diseñar un sistema eficaz de controles. De hecho, la misma disposición los adopta.

74. En efecto, de conformidad con la norma ya transcrita, el constituyente derivado fijó los presupuestos, límites y el sistema de controles a los que se somete al ejecutivo en esta situación excepcional. Del texto de la disposición citada pueden inferirse varios elementos decisivos para comprender el marco analítico y el alcance del control constitucional que le corresponde a esta Corte:

desdemocratización se refiere a rasgos y procesos que disminuyen el carácter democrático de un régimen y lo acercan a la autarquía o a otras formas políticas. Un ejemplo de una situación desdemocratizadora por excelencia sería la suspensión de elecciones libres.

¹¹⁶ Nino, Carlos Santiago, *Radical Evil on Trial*, New Haven, Yale University Press, 1996. Aunque existe copiosa bibliografía en la materia, este es uno de los textos paradigmáticos.

¹¹⁷ Los tiempos de la justicia transicional son variables de acuerdo con las materias de que se trate cada medida. En efecto, aunque la vigencia de las normas en general es permanente, existen casos específicos en los que sus efectos son limitados en el tiempo. Del mismo modo, aunque hay temas de urgencia para atender la transición, existen otros temas estructurales que requieren de un mayor debate democrático e incluso de la existencia de ciertas condiciones materiales para su implementación. Al respecto ver la Sentencia C-172 de 2017 MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

- (i) se trata de una norma de facultades legislativas para el presidente de la República en el **marco contextual de un acuerdo de paz**,
- (ii) las medidas son **temporales**, abarcan el periodo comprendido dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo que las contiene,
- (iii) **su objetivo es preciso** y por ello enuncia los temas de los que puede ocuparse “*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, de manera explícita, excluye otros: la expedición de actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, o para decretar impuestos.
- (iv) fija un **control jurisdiccional de constitucionalidad** con carácter **automático, posterior y con un término menor al ordinario**.

Como queda claro del texto de la norma, se trata de la concesión de facultades legislativas al presidente, con lo cual se genera una alteración temporal al diseño institucional de la Carta Política. Con todo, el objetivo de la misma es constitucionalmente valioso, por lo que los límites al ejercicio de esa potestad, que se concretan en el tipo de control que ejerce este Tribunal, habrán de ser entendidos desde la complejidad de la situación. En efecto, en un escenario excepcional y de transición es necesario que el tribunal constitucional desarrolle una hermenéutica que considere el logro de un objetivo constitucionalmente valioso, pero sin desdibujar la estructura constitucional que garantiza la existencia y continuidad de la democracia.

75. La valoración de las facultades extraordinarias para que el ejecutivo legisle y el cambio en las condiciones propias de la legislación ordinaria pueden y deben considerar las condiciones de un contexto de búsqueda de la paz a través de mecanismos transicionales. En ese orden de ideas, se trata de una situación de excepción –la transición– que acude a un régimen también excepcional –la alteración institucional del Estado de manera temporal– a fin de responder a las necesidades de la búsqueda de la paz. Entender el carácter doblemente extraordinario de este tipo de mecanismos es fundamental, pues los dilemas que deben ser afrontados habilitan al Estado a adoptar decisiones complejas que distan de la unanimidad y que propenden por mayores niveles de democratización a través de la búsqueda de la paz.

76. En efecto, la paz es un presupuesto para la eficacia del Estado Social de Derecho, por cuanto constituye una condición necesaria para el goce efectivo de todos los derechos fundamentales. Sin embargo, por definición, su búsqueda debe evitar a toda costa la fractura del orden constitucional. De acuerdo con lo anterior, es indiscutible que las medidas encaminadas al logro

de la paz no pueden pretender una alteración permanente o grave del orden estatal, por el contrario éste es el fundamento de una paz estable y duradera, además, el respeto a las instituciones propias del Estado Social de Derecho le aporta legitimidad a las medidas adoptadas en un momento de tanta tensión.

La jurisprudencia constitucional, se ha referido en varias ocasiones a los instrumentos de justicia transicional y ha reconocido la indiscutible relevancia de la paz. Con todo, también ha precisado que no se trata de un valor absoluto y, por ende, los procesos dirigidos a su consecución no pueden perder de vista su objetivo central, el fortalecimiento de la democracia, ni transgredir límites infranqueables para el mantenimiento de las instituciones.

La **sentencia C-379 de 2016**¹¹⁸ reconoció que las medidas de transición hacia la paz no sólo persiguen la finalización del conflicto, sino que también procuran la reconciliación, la eficacia de los derechos y el fortalecimiento del Estado de Derecho. En efecto, precisó que *“En cuanto a los valores que se pretenden proteger a través de las medidas de transición hacia la paz, la reconciliación y el fortalecimiento del Estado de Derecho y la democracia tienen un lugar central.”*

En general, en estos contextos opera la justicia transicional, concepto complejo que, con base en diversos insumos teóricos, la **sentencia C-577 de 2014**¹¹⁹ definió como *“(…) un conjunto de procesos de transformación social y política profunda en los cuales es necesario utilizar gran variedad de mecanismos con el objeto de lograr la reconciliación y la paz, realizar los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, restablecer la confianza en el Estado y fortalecer la democracia, entre otros importantes valores y principios constitucionales”*

En concordancia con dicho concepto, estableció que ese conjunto de procesos tiene como finalidad *“(…) afrontar un pasado convulso, fruto de un conflicto entendido en un sentido amplio para alcanzar la reconciliación, que derive en estabilidad. Se trata de lograr entonces un equilibrio entre las tensiones que se dan entre la justicia y la paz.”*

Admitida la justicia transicional como una herramienta para alcanzar la reconciliación, la Sala Plena de la Corporación desarrolló el alcance de esa consideración en el marco del modelo de Estado adoptado en la Constitución Política de 1991, en el que hizo especial **énfasis en el fortalecimiento del Estado Social de Derecho y de la democracia**. En efecto indicó que:

¹¹⁸ MP. Luis Ernesto Vargas Silva. En esta sentencia la Corte examinó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria *“Por la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.”*

¹¹⁹ MP Martha Victoria Sáchica de Moncaleano. En esta sentencia se analizaron los cargos formulados en contra del Artículo 3º del Acto Legislativo 1 de 2012 *“Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”* por el desbordamiento del poder de reforma de la Constitución por parte del Congreso de la República.

“Uno de los aspectos que delimitan las transiciones está dado por el establecimiento de una estructura democrática, siendo la democratización de las sociedades una parte esencial del proceso. El cambio a modelos más democráticos o el fortalecimiento de los mismos ha sido una constante en el intento de solventar las diferencias del pasado que dieron origen a los conflictos o regímenes que se intentan superar con un proceso de justicia transicional”.

También precisó que el logro de esos objetivos debe considerar *“el principio de funcionamiento democrático, lo que implicará que las decisiones de razón pública deben satisfacer las exigencias que del concepto de ‘democracia’ se derivan para las instituciones públicas.”*

Asimismo, la **sentencia C-771 de 2011**¹²⁰ reiteró frente a los derechos de las víctimas en el marco de procesos de justicia transicional que:

*“Sin embargo, al relieves también el valor e importancia reconocidos por la Constitución al concepto de justicia, y precisamente como resultado de ese ejercicio de ponderación, señaló esta corporación que, pese a la enorme importancia de la paz como valor, como derecho y como deber ciudadano, **el posible logro de ese objetivo no es razón suficiente para justificar cualquier tipo de sacrificio de otros intereses igualmente protegidos por el ordenamiento superior**, específicamente los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, como consecuencia de las acciones que les hubieren afectado.”* (Resaltado no original)

Por su parte, la **sentencia C-370 de 2006**¹²¹ estableció que la paz constituye:

“(i) uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional; (ii) un fin fundamental de Estado colombiano; (iii) un derecho colectivo en cabeza de la Humanidad, dentro de la tercera generación de derechos; (iv) un derecho subjetivo de cada uno de los seres humanos individualmente considerados; y (v), un deber jurídico de cada uno de los ciudadanos colombianos, a quienes les corresponde propender a su logro y mantenimiento.”

A pesar de las diversas definiciones y roles de la paz en el ordenamiento, la sentencia citada reconstruyó una línea jurisprudencial para evidenciar que la Corte ha fijado parámetros que:

¹²⁰ MP Nilson Pinilla Pinilla. Estudió la demanda de inconstitucionalidad formulada contra los artículos 1º, 4º, 6º y 7º (parciales) de la Ley 1424 de 2010 *“Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones”.*

¹²¹ MsPs Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Alvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández. Estudió la demanda de inconstitucionalidad formulada en contra de varios artículos de la Ley 975 de 2005 *“Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”*

*“(…) aunque no se refieren específicamente a estándares aplicables dentro de procesos de consolidación de la paz y de tránsito a la plena vigencia del Estado de Derecho, **resultan ineludibles para el legislador en todo tiempo, por encontrar un fundamento permanente en las normas superiores que no se suspenden durante tales procesos de transición.***

(…)

Compete al juez constitucional identificar tales límites y hacerlos respetar, sin sacrificar ninguno de los elementos constitucionales en tensión y sin sustituir al legislador en el ejercicio de las competencias que le son propias. (Resaltado fuera del texto)

De acuerdo con los desarrollos jurisprudenciales, los procesos de justicia transicional deben propender por objetivos estructurales que van más allá de la sola terminación del conflicto, por ejemplo el fortalecimiento del Estado Social de Derecho y de la democracia. Además, para asegurar el logro de estos objetivos, el juez constitucional debe ser garante del respeto a los límites fijados a fin de neutralizar cualquier posible exceso por parte del ejecutivo o de otro poder interviniente.

Es importante insistir en que la noción central que guía esa interpretación es la de **Estado Social de Derecho** (art. 1º superior). Este complejo concepto incluye el imperio del derecho y la erradicación de la arbitrariedad que, por lo tanto, involucra la sujeción a la legalidad¹²². Aspectos como la separación de los poderes del Estado, el acatamiento de las atribuciones y responsabilidades asignadas a cada órgano y el respeto por el principio democrático legitiman esta idea.

77. En este caso, el constituyente derivado ha diseñado una alteración institucional temporal para lograr un objetivo específico. Aunque no se trata del derecho constitucional de excepción consagrado en la Carta, sí representa un cambio institucional importante y por lo tanto susceptible de un control que lo mantenga en los límites que la Constitución exige. En efecto, este tipo de poderes no son, ni pueden ser un Estado de facto. La Carta le confiere al Presidente de la República poderes extraordinarios, pero éstos no revisten un grado absoluto, encuentran limitaciones en diversos tipos de controles que buscan impedir los excesos y a la vez garantizar los principios fundamentales que soportan el Estado de Derecho¹²³. Del texto del Acto Legislativo 01 de 2016 es posible derivar con claridad las restricciones fijadas: temporal, material (determinada por el objetivo de esta medida y por las prohibiciones expresas sobre los tipos de normas que el ejecutivo no puede expedir) y el control de constitucionalidad automático y posterior como garantía frente a la eventual transgresión de los límites previstos.

¹²² Sentencia C-179 de 1994 MP Carlos Gaviria Díaz.

¹²³ Sentencia C-224 de 2009 MP Jorge Iván Palacio.

De acuerdo con el diseño institucional incluido en el Acto Legislativo 01 de 2016, es posible entender que la concepción del constituyente derivado al establecer límites y controles que verifiquen el respeto a la Carta es el resultado de un postulado fundamental: **el fortalecimiento del Estado de derecho que no puede lograrse sacrificando sus principios, no sólo por ser una contradicción conceptual, sino porque le restaría legitimidad al proceso transicional en curso**. En efecto, la imposición de límites frente a los poderes de los que es revestido el gobierno como consecuencia de una necesidad excepcional, lleva no sólo a asegurar la validez de sus actuaciones en el sentido de garantizar su conformidad con la Constitución, sino a propender por garantizar una mayor legitimidad de las mismas, derivada del alto rigor en el examen jurídico.

78. Esta idea desarrolla el artículo 113 de la Constitución, según el cual los órganos que integran el Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines. Como cualquier Estado democrático, el colombiano consagra la **separación de las ramas del poder** con controles mutuos a fin de contener los abusos. En las alteraciones institucionales temporales y regladas que permite el constituyente, siempre se adoptan regulaciones que pretenden evitar la concentración excesiva del poder por considerarse que propicia el abuso, el irrespeto a los derechos y a las libertades constitucionales e interfiere en la función eficaz del Estado.

La **sentencia C-141 de 2010**¹²⁴, que constituye uno de los pronunciamientos en los que se ha desarrollado con mayor profundidad el principio de separación de poderes, hizo énfasis en los riesgos que apareja la fractura del diseño establecido para la institución presidencial, pues:

“A causa del papel primordial que en un sistema presidencial le corresponde al Presidente de la República y del cúmulo de funciones constitucionalmente atribuidas que le permiten cumplir su obra de gobierno y entrar en relación con las restantes ramas del poder público y con los órganos autónomos e independientes que cumplen otras funciones estatales, es claro que cualquier alteración que ocurra en el ámbito competencial reservado al Presidente o en su estatuto jurídico tiene notables repercusiones en toda la estructura estatal y en el conjunto de valores y principios que la sustentan, como lo ha puesto de manifiesto la doctrina al señalar que, mientras en el parlamentarismo las crisis son de gobierno, en un sistema presidencial las crisis comprometen todo el régimen, ya sea porque el Presidente se debilite o porque acreciente sus poderes.”

¹²⁴ MP Humberto Antonio Sierra Porto. La Corte concluyó que la posibilidad de que el Presidente de la República pudiera ser reelegido en dos oportunidades consecutivas quebrantaba el equilibrio entre los poderes públicos, y provocaba una concentración de poder incompatible con el modelo de Estado adoptado en la Constitución. Así las cosas, ante las consecuencias que provoca la concentración excesiva de poder en el ejecutivo, la Corte consideró que la previsión de una segunda reelección presidencial quebranta la forma política plasmada en la Constitución de 1991 y, en consecuencia, declaró inexecutable la Ley 1354 de 2009 “Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”.

La Corte se pronunció sobre la delegación legislativa en favor del Presidente de la República y la eventual fractura del equilibrio de poderes en la **sentencia C-971 de 2004**¹²⁵, sobre el análisis de las condiciones particulares que rodean la delegación legislativa, la sentencia indicó que:

“(...) lo que en las hipótesis de delegación legislativa resulta relevante desde la perspectiva del control, es establecer, no la mera titularidad formal en el ejercicio de la función legislativa, sino las condiciones en las cuales, de manera excepcional, se permite que la misma se radique en cabeza del Ejecutivo. Y tal análisis puede hacerse tanto en relación con actuaciones que de manera general reformen las normas que establecen la reserva, como frente a disposiciones por virtud de las cuales, en el ámbito de una reforma constitucional, se disponga, con carácter transitorio, una excepción al principio general.”

De acuerdo con esta línea, la separación de poderes es una garantía institucional para el funcionamiento del Estado Constitucional, pues delimita las atribuciones de cada una de las ramas del poder público, de forma tal que se busca prevenir que los poderes más fuertes del Estado usurpen las competencias de otros más débiles¹²⁶. Con todo, la delegación legislativa es plausible bajo los específicos límites establecidos en la Carta Política y con un control que impida cualquier asomo de arbitrariedad, incluso si se trata de una situación excepcional que persiga un objetivo tan valioso como la paz. En efecto, mal podría pensarse que estas facultades pueden ser utilizadas para subvertir el orden constitucional vigente, pues asegurar la integridad del régimen constitucional, y con él de la democracia, son los fines últimos de los procesos de transición, de lo contrario carecerían de sentido.

79. En suma, el control constitucional material de los decretos expedidos en virtud de las facultades otorgadas por el Acto Legislativo 01 de 2016 tiene las siguientes características:

- (i) Es expreso, en efecto, el tercer inciso del artículo 2º del Acto legislativo 01 de 2016 establece que *“Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad (...)”*.
- (ii) Es objetivo: tiene como parámetro de control la Constitución Política, que es preexistente al acto analizado y se convierte en referente obligatorio para el escrutinio que adelanta esta Corte (art. 4 superior). Se trata de un cotejo entre el decreto emitido y el

¹²⁵ MP Manuel José Cepeda Espinosa. La sentencia estudió la demanda dirigida en contra del párrafo transitorio del artículo 3º del Acto Legislativo 1º de 2003 *“Por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones”* en el que se otorgaban facultades al Gobierno Nacional para la reglamentación de asuntos relacionados con elecciones departamentales y municipales.

¹²⁶ Forsthoft, Ernst. Estado de derecho en mutación. Trabajos constitucionales 1954-1973. Madrid: Tecnos. 2015.

parámetro normativo de control, por eso es un juicio estrictamente jurídico en el que se esgrimen razones de derecho para afirmar o negar la validez de la normativa sometida a control. La objetividad del control no cambia porque se trate de medidas que tengan que ver con la implementación y el desarrollo normativo de un documento tan complejo como lo es un acuerdo de paz, que sin duda involucra aspectos jurídicos, políticos e incluso éticos. Efectivamente, esta situación no impide que el tribunal constitucional pueda acudir a criterios objetivos de interpretación porque el parámetro de control es la Constitución. Con todo, el ejercicio hermenéutico debe considerar el contexto transicional.

- (iii) Debe ser garante de la pervivencia del Estado Social de Derecho y sus componentes centrales: la separación de poderes, la democratización, entre otros.
- (iv) Incluye una revisión formal y material. El control material deriva de la idea según la cual, en un Estado Social de Derecho, todo acto está sujeto a la legalidad como forma de afrontar el riesgo de la arbitrariedad. Esto explica que la Constitución imponga límites a los poderes de manera expresa o desde el efecto vinculante de su concepción como sistema normativo. En ese sentido toda restricción prevista al ejercicio de los poderes del Estado debe tener una autoridad que la vigile y la haga cumplir. En este caso, esta idea se refuerza con la decisión explícita del constituyente derivado que estableció el control constitucional expresamente en el artículo 2º del Acto legislativo 01 de 2016 como forma de garantizar el ejercicio de una potestad dentro de los límites que impone la Carta.
- (v) Es automático: no depende de la actuación ciudadana ni del mismo órgano que ejerce el control (inciso final del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016)
- (vi) Es posterior (inciso final del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016)
- (vii) Debe considerar especificidades derivadas del escenario en el que se conceden las facultades legislativas, pues se trata de un mecanismo diseñado para una situación particular con características igualmente especiales, por esta razón:
 - a. deberá considerar el establecimiento de límites que tomen en consideración que el objeto y fin de la habilitación con la que cuenta el ejecutivo es la búsqueda de la paz,
 - b. esa finalidad debe ser alcanzada en un contexto complejo como el de la justicia transicional, escenario en el que habrán de implementarse los acuerdos de paz.
- (viii) las facultades legislativas del presidente establecidas en el Acto Legislativo contienen sus propios límites temporales y materiales (incisos 1 y 2 del art. 2 del Acto legislativo 01 de 2016)

80. Los elementos mencionados son fundamentales para entender el alcance del control jurídico que ejerce esta Corte, y permiten explicar con claridad por

qué va más allá de las meras formalidades. En efecto, si el objetivo de este escrutinio es mantener la estructura propia del Estado Social de Derecho, este Tribunal deberá velar por el respeto a sus elementos centrales. Con todo, también debe considerar el contexto específico de un proceso de transición que pretende la paz, sólo así puede cumplir con su función de manera adecuada.

81. Como fue visto previamente, los decretos expedidos en ejercicio de las facultades establecidas en el Acto legislativo 01 de 2016 corresponden al ejercicio de una facultad excepcional en el marco extraordinario de la justicia transicional. Aunque el estándar del control constitucional sea el más riguroso por tratarse de una alteración institucional diseñada para un contexto particular, la Corte debe ejercer un control equilibrado que no llegue al extremo de desvirtuar la pretensión de esta medida de justicia transicional, pero tampoco permita la negación del Estado Social de Derecho.

El modelo de análisis del derecho constitucional de excepción por el que optó el constituyente de 1991 es una pauta interpretativa para que la Corte ejerza el control en estos casos; con todo, el texto del Acto Legislativo 01 de 2016 no ofrece dudas sobre la intención del constituyente al diseñar un sistema de control. En efecto, la normativa del citado acto legislativo regula la naturaleza y los estándares del examen constitucional, aunque es indiscutible la necesidad de que el juez lleve a cabo un ejercicio hermenéutico que considere el contexto de estos poderes excepcionales para interpretar sus límites.

82. Una parte de ese ejercicio ya fue desplegado en la **sentencia C-699 de 2016**¹²⁷, este fallo reconoció la competencia del presidente para legislar de manera extraordinaria, sin embargo, entendió que esa competencia no era ilimitada, pues estaba sometida a determinadas condiciones para que esa atribución excepcional no sustituyera la Constitución. En particular, los fundamentos jurídicos 64 a 66 de esa providencia exponen los elementos determinantes para evaluar si el otorgamiento de esa facultad sustituía la Constitución, su texto es el siguiente:

*“64. La Corte no observa, sin embargo, que el Congreso de la República hubiera sustituido el principio de separación de poderes que identifica la Constitución. En primer lugar, **no es un exceso del poder** de revisión constitucional **conferir facultades extraordinarias**, pues ya lo ha hecho en el pasado por ejemplo en los Actos Legislativos 3 de 2002, 1 de 2003 y 5 de 2011. Esto es relevante no solo porque ya estos Actos forman parte de la Constitución, y por tanto contribuyen a definir su propia identidad, sino además porque como se indicó, **la Corte ha juzgado exequible la habilitación legislativa extraordinaria al Presidente de la República por parte de los órganos constituidos competentes para reformar la Constitución** (C-970 y 971 de 2004). Ciertamente, en algunos casos puede haber un vicio de competencia por sustitución del principio de*

¹²⁷ MP María Victoria Calle Correa.

separación de poderes que identifica la Constitución, en la delegación de funciones legislativa en órganos distintos al Congreso de la República. Sin embargo, y este es el punto que va en segundo lugar, en este caso no hay vicio de competencia de ese tipo.

65. (i) Para empezar, **requiere refrendación popular**, en los términos definidos en esta sentencia. (ii) De otro lado, el artículo 2º, y en general el Acto Legislativo, contempla **garantías suficientes para evitar que el Congreso se vea privado de su competencia legislativa**. En efecto, la norma demandada se limita a habilitar al Presidente de la República para ejercer facultades extraordinarias para “facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo” del acuerdo final. Por tanto, **no puede invocarse la habilitación para expedir decretos con fuerza de ley si estos no tienen una conexidad objetiva, estricta y suficiente con el acuerdo final**. Aún más, dentro de ese ámbito, **el Presidente de la República no puede emitir cualquier clase de legislación extraordinaria**. El Acto Legislativo establece que el Presidente de la República no tiene competencia para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, códigos, leyes que necesitan mayorías calificadas o absolutas, leyes tributarias, ni tampoco puede regular otras materias que tienen estricta reserva de ley, y que no son expresamente mencionadas en la reforma. Además, en la implementación del acuerdo final, la rama legislativa tiene competencia principal para legislar. Por tanto, se justifica ejercer las facultades previstas en el artículo 2 demandado solo en circunstancias extraordinarias, cuando resulte estrictamente necesario apelar a ellas en lugar de someter el asunto al procedimiento legislativo correspondiente. El Presidente de la República, finalmente, solo puede ejercer estas funciones durante un **tiempo limitado**, vencido el cual el legislador puede reformar o derogar los decretos con fuerza de ley expedidos en virtud suya. Y, por último, fuera del campo del acuerdo final, es el Congreso el competente para legislar.

66. (iii) La habilitación está, como se dijo, temporalmente limitada y su ejercicio es transitorio. Puede ejercerse por un término de 180 días, y se funda en normas de la Constitución que buscan asegurar la transición hacia el fin del conflicto. Los decretos ley que se expidan con arreglo a estas facultades extraordinarias deben facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final, y no pueden versar sobre ciertas materias con reserva especial o estricta de ley. Es cierto que al perfeccionarse el Acto Legislativo 1 de 2016, no se había finiquitado un acuerdo final, pero eso no quiere decir que las facultades carezcan de límites competenciales, sino que **los límites competenciales se concretaron después o al expedirse la reforma**. (iv) Finalmente, **no se suprimen los controles interorgánicos que preservan el equilibrio entre los poderes públicos y aseguran la supremacía constitucional**. Por una parte, los decretos ley que se profieran a causa del Acto Legislativo 1 de 2016 tienen control constitucional automático, posterior e integral. En desarrollo de este

control, la Corte deberá verificar que los decretos con fuerza de ley cumplan la finalidad para la cual se confieren las facultades, a saber, facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final; que tengan entonces una conexidad objetiva, estricta y suficiente con el referido acuerdo; que se den en circunstancias excepcionales, pues las facultades son precisamente extraordinarias, lo cual supone que sea necesario usarlas en vez de acudir al trámite legislativo ante el Congreso; y que respeten en general el ordenamiento constitucional. Por su parte, el Congreso preserva las competencias de control político y jurisdiccional sobre el Gobierno y el Presidente de la República (CP arts 114, 174 y 178).” (Negrillas fuera del texto)

Los criterios usados por la Corte en aquella oportunidad muestran que el control de constitucionalidad que hace este tribunal es de forma, pero también de fondo. Se trata de una reiteración del estándar que ha asumido la jurisprudencia constitucional como consecuencia de entender que el control material de estos decretos es la única manera de evitar que el carácter excepcional de la medida que habilita al presidente a legislar se convierta en regla general.

De acuerdo con la argumentación de la sentencia precitada, el control de constitucionalidad material de los decretos exige valorar algunas especificidades propias: (i) el contexto normativo es propio de un esquema de justicia transicional, (ii) la Corte ya consideró que un diseño constitucional que hubiera habilitado al presidente a ejercer una competencia excesiva, habría derivado en una sustitución de la Constitución, (iii) los decretos expedidos en virtud del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016 tienen un carácter instrumental y un objetivo preciso de acuerdo con el título de esa normativa, pues son herramientas jurídicas *“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”*, (iv) además, su finalidad última es lograr la paz dentro del marco constitucional, luego es indispensable establecer un control sobre el abuso de poder.

En efecto, el acuerdo final fue elaborado y suscrito dentro del orden constitucional vigente y por eso no puede ser la causa de su desplazamiento. Además, el carácter único y extraordinario de la situación que explica la atribución de competencias excepcionales, exige un control igualmente excepcional.

Esta idea ya fue aceptada por la Corte en la **sentencia C-699 de 2016** que valoró, como elemento determinante para excluir el cargo de sustitución de la Constitución por la atribución legislativa otorgada al presidente en el Acto Legislativo 01 de 2016, el hecho de que cada disposición expedida en virtud del procedimiento excepcional tendría un control de constitucionalidad tanto formal como material. Esto último se deduce de los estándares que la misma

sentencia enumeró para efectos de describir el mecanismo para que no se alterara la división de poderes a pesar de la delegación legislativa al ejecutivo. Además, las limitaciones materiales a esta alteración institucional se justifican en mayor medida si se trata de decretos ley que disminuyen el debate democrático y la participación de la oposición en su expedición.

El razonamiento que expone el fallo muestra que los puntos determinantes para evitar la eventual sustitución de la Constitución son (i) el control constitucional formal y material, (ii) la permanencia de un escenario de amplio debate democrático en los asuntos más importantes a nivel constitucional y (iii) el establecimiento de límites precisos para que el ejecutivo ejerza su función excepcional de legislar. Con todo, los criterios enunciados por la Corte ameritan un mayor desarrollo para delimitar con claridad las competencias del gobierno y ejercer el control constitucional de forma adecuada.

Condiciones formales y materiales a la habilitación legislativa extraordinaria

83. Con base en las consideraciones anteriores y a partir de las restricciones contenidas en el Acto Legislativo 01 de 2016, la Corte advierte que el juicio de constitucionalidad de los decretos extraordinarios adoptados con base en dicha enmienda constitucional, responden en concreto a la verificación sobre los siguientes límites.

Límites formales

84. Los decretos con fuerza de ley que implementen el Acuerdo **deben ser adoptados por el Presidente de la República**. Sobre el particular, se resalta que la competencia adscrita es de carácter gubernamental, de modo que los decretos extraordinarios deben dar cumplimiento a lo previsto en el inciso tercero del artículo 115 de la Constitución, según el cual el Presidente y el ministro o director de departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

85. De la misma manera, el decreto **respectivo debe haber sido expedido dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016**, de conformidad con lo dicho en esta sentencia a propósito de la verificación del requisito de refrendación de dicha enmienda constitucional.

86. Finalmente, el decreto debe tener una motivación suficiente, la cual demuestre su condición de instrumento para la implementación del Acuerdo Final. Con todo, la evaluación sobre esa motivación corresponde a los límites materiales, como se explica a continuación.

Límites materiales

87. El contenido del decreto correspondiente **debe tener como objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo del Acuerdo Final**. Esto quiere decir que deben comprobarse los requisitos de **necesidad estricta, así como de conexidad objetiva, estricta y suficiente** entre el decreto y el Acuerdo, lo cual toma la forma de una carga argumentativa para el Presidente al momento que adopta la norma extraordinaria, y se verifica con base en los siguientes parámetros:

88. Los decretos extraordinarios de que trata el Acto Legislativo 1 de 2016 no son una atribución genérica o abierta al Gobierno para la producción legislativa. En contrario, es una competencia excepcional, que se explica en la necesidad de expedir una medida para implementar un acuerdo de paz adoptado en el marco propio de la justicia transicional. Además, es una competencia gubernamental que no está precedida de debate democrático alguno para su ejercicio, ni menos de la representatividad de la oposición o de otras formas de minorías políticas. De allí que resulte reforzada la pertinencia de un control de constitucionalidad que verifique el cumplimiento de los límites materiales a tal forma excepcional de habilitación legislativa.

89. La **conexidad objetiva** refiere a la necesidad de que el Gobierno demuestre un vínculo cierto y verificable entre un contenido del Acuerdo Final y la materia del decreto respectivo. La regla fijada en el Acto Legislativo determina que dichos decretos deben servir para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo. Ello quiere decir que son desarrollos del mismo, lo que implica que no puedan regular aspectos diferentes o que rebasen el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación. Sobre este último aspecto, se desconocerá la conexidad objetiva cuando la materia regulada, aunque en un primer momento se advierta que está vinculada con el Acuerdo Final, termina por regular asuntos que exceden los propósitos de su implementación.

90. La **conexidad estricta**, que también puede denominarse como un **juicio de finalidad**, refiere a la carga argumentativa para el Gobierno, consistente en demostrar que el desarrollo normativo contenido en el decreto responde de manera precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo.

A juicio de la Sala, esta limitación resulta crucial en términos de preservación del principio de separación de poderes. Como es bien sabido, las materias sobre las cuales versa el Acuerdo Final están vinculadas a diferentes aspectos relativos a (i) el desarrollo agrario integral; (ii) la participación en política, en particular de los integrantes de los grupos armados en armas; (iii) fin del conflicto armado; (iv) el problema de las drogas ilícitas; (v) los derechos de las víctimas; y (vi) la implementación, verificación y refrendación de los acuerdos. Por ende, en virtud de la amplitud de esas materias, una concepción genérica de la habilitación legislativa extraordinaria conllevaría irremediablemente a desconocer la naturaleza estrictamente limitada de la

competencia gubernamental de producción legislativa. Asimismo, esta visión amplia significaría un desequilibrio de los poderes públicos a favor del Ejecutivo, quien quedaría investido de una facultad omnímoda para regular los más diversos aspectos de la vida social, en grave perjuicio del principio democrático y la separación de poderes.

Así, la valoración de la conexidad estricta supone una labor en dos niveles: primero, el Gobierno deberá identificar cuál es el **contenido preciso** del Acuerdo que es objeto de implementación y segundo, demostrar que la medida respectiva está vinculada con dicho contenido. Por ende, se incumplirá esta condición cuando (i) la referencia que haga el Gobierno al Acuerdo no tenga un nivel de precisión, al reseñar a materias genéricas de este; o (ii) no exista un vínculo verificable entre esa materia precisa y los contenidos del decreto respectivo, de manera que la norma extraordinaria termine regulando asuntos diferentes a los del Acuerdo Final, los cuales deben ser en toda circunstancia tramitados a través del procedimiento legislativo ordinario.

91. A su vez, la **conexidad suficiente** está vinculada al deber del Gobierno de demostrar el grado de estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación por parte del decreto respectivo y el contenido preciso del Acuerdo que se pretende implementar. Esto quiere decir que deben concurrir en la motivación del decreto los argumentos que expliquen por qué las normas que contiene son desarrollos propios del Acuerdo, los cuales deben mostrarse con un poder demostrativo convincente.

De nuevo, como sucede en el caso de la conexidad estricta, las argumentaciones del Gobierno que sean genéricas o que refieran a relaciones incidentales o indirectas entre el decreto correspondiente y el contenido preciso del Acuerdo, desconocerán la conexidad suficiente e implicarían un ejercicio excesivo de las facultades extraordinarias conferidas por el Acto Legislativo 1 de 2016.

92. El límite que se deriva del principio de separación de poderes y la vigencia del modelo constitucional democrático es el de **necesidad estricta**. Como se ha explicado a lo largo de esta sentencia, el carácter limitado de la habilitación legislativa extraordinaria se explica en el origen derivado que tienen las facultades de producción normativa del Presidente. Esta naturaleza se fundamenta, a su vez, en el déficit de deliberación y de representatividad de las minorías políticas que es connatural a la adopción de los decretos con fuerza de ley, pero que se compensa en el debate en el Congreso al conceder la autorización legislativa al Presidente, con precisión y claridad.

Es por esta razón que, se insiste, la habilitación legislativa extraordinaria es limitada materialmente y tiene carácter excepcional, puesto que la regla general para la producción normativa en el Estado constitucional es la actividad ordinaria del Congreso, en tanto la misma cuenta con niveles

suficientes de representatividad democrática, deliberación y protección de los derechos de participación, en particular de dichas minorías.

Esta condición de excepcionalidad exige entonces al Gobierno demostrar que el trámite legislativo ordinario, así como el procedimiento legislativo especial de que trata el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016, no eran idóneos para regular la materia objeto del decreto. Por ende, el requisito de necesidad estricta exige que la regulación adoptada a través de la habilitación legislativa extraordinaria tenga carácter urgente e imperioso, de manera tal que no sea objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos que tiene el Congreso, bien sea ordinarios y especiales.

Dichos canales, como se ha señalado, tienen carácter principal y preferente para la producción legislativa, de manera tal que la expedición de los decretos leyes debe partir de la demostración acerca de la imposibilidad objetiva, en razón a la falta de idoneidad del procedimiento legislativo ante el Congreso.

Por esta misma razón, tampoco resultará válida desde la perspectiva constitucional, la utilización de la habilitación legislativa extraordinaria para la regulación de asuntos que, por su naturaleza, requieren la mayor discusión democrática posible y que, por la misma razón, están sometidos a reserva estricta de ley. Ello sucede, por ejemplo, respecto de aquellas normativas que tengan por objeto disponer restricciones al núcleo esencial de los derechos fundamentales. A este respecto, debe resaltarse que la Corte en la sentencia **C-699 de 2016** definió cómo el establecimiento de las facultades extraordinarias por parte del Acto Legislativo 1 de 2016 no tenía un alcance tal que reformase el diseño constitucional de competencias para la producción normativa. Por esta razón, concurrían límites implícitos a dicha habilitación, vinculados con la reserva de ley. En términos de la sentencia, al referirse a los límites de dicha habilitación legislativa extraordinaria, “[a]unque no lo dice expresamente, en la medida en que no son admisibles las reformas tácitas a la Constitución,¹²⁸ tampoco pueden usarse las facultades extraordinarias para regular asuntos sujetos a reserva de ley que no estén mencionados en el artículo 150-10 de la Carta Política o en el artículo 2 acusado, tales como la restricción de la libertad de expresión, la creación de delitos o el incremento penas (CP arts 29 y 93).”¹²⁹

¹²⁸ Sentencia C-588 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SV Mauricio González Cuervo, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Sierra Porto): “en concordancia con el carácter escrito de la Constitución, la reforma sea expresa y pierda toda oportunidad la introducción de modificaciones tácitas o de imposible, difícil o dudoso conocimiento. La exigencia de acuerdo con la cual cualquier reforma debe conducir a reformular la redacción de la disposición alterada se conoce como principio de certificación y evidencia y, aunque lógicamente deriva del carácter escrito de los textos constitucionales”.

¹²⁹ Es relevante, si bien en el marco constitucional, tener en cuenta la Opinión Consultiva OC-6/86 de la Corte IDH. La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6. La Corte dijo que los términos ‘ley’ o ‘leyes’ dentro de la Convención, *cuando se emplean para referirse a las restricciones de derechos* autorizadas por ese instrumento, deben entenderse en principio de la siguiente manera: “la palabra leyes en el artículo 30 de la Convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes”.

En ese sentido, el ámbito de validez de los decretos dictados conforme al artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016 es el de servir de medios para la implementación del Acuerdo, respecto de aquellos asuntos eminentemente instrumentales y que, por lo mismo, no están supeditados a la comprobación de un grado de deliberación democrática suficiente. Por el contrario, cuando se trate de materias propias del Acuerdo que han sido consideradas como de reserva estricta de ley y, por esa razón, requieren de dicho grado de deliberación, entonces deberá hacerse uso del trámite legislativo, bien sea ordinario o especial.

93. Ahora bien, la acreditación por parte del Gobierno del requisito de necesidad estricta, no se suple simplemente con exponer criterios de conveniencia política o eficiencia en la expedición normativa, sino que exigen un estándar mayor, consistente en la demostración acerca de la ausencia de idoneidad del mecanismo legislativo ordinario u especial, en virtud de las condiciones de urgencia antes mencionadas. En otras palabras, lo que le corresponde al Ejecutivo es establecer, dentro de los considerandos de los decretos extraordinarios, cómo el uso de la habilitación legislativa especial es imperioso para regular la materia específica de que trata el decreto respectivo. De no demostrarse ese grado de necesidad, se estaría ante un abuso en el ejercicio de la habilitación legislativa extraordinaria, puesto que se actuaría en abierto desmedro del carácter general y preferente de la cláusula de competencia legislativa a favor del Congreso.

94. El último grupo de limitaciones versa sobre los **asuntos expresamente excluidos** de la regulación mediante la habilitación legislativa extraordinaria. El artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016 determina que dichas facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos.

Conforme a esta restricción, se tiene que el Congreso en ejercicio de su poder de reforma constitucional, concluyó inequívocamente que determinados asuntos, en razón a su relevancia, jerarquía normativa o por estar sujetos a requisitos constitucionales agravados para su aprobación, debían estar excluidos de la habilitación legislativa extraordinaria que, se insiste, carece de instancias para la deliberación democrática previa a la expedición de la respectiva norma. En ese sentido, se está ante una premisa similar a la expuesta para el caso del requisito de necesidad estricta, consistente en que la definición de determinados asuntos, que por su importancia y pretensión de permanencia en el orden jurídico, requieren estar revestidos de la mayor deliberación democrática posible y, de suyo, no pueden ser sometidos a la regulación por parte de decretos extraordinarios, los cuales son excepcionales e intrínsecamente limitados en su ámbito material.

Esta fue la concepción de las facultades extraordinarias en el Acto Legislativo 1 de 2016. Para el Congreso era claro que las competencias legislativas del Presidente están circunscritas a aspectos instrumentales, como se demuestra de lo planteado en el trámite de dicha enmienda constitucional. En efecto, en el informe de ponencia favorable para primer debate en segunda vuelta, se expresó lo siguiente:

“El segundo artículo otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República, para expedir los decretos con fuerza de ley necesarios para facilitar y asegurar la implementación de las medidas de estabilización de corto plazo derivadas del Acuerdo Final. Como es obvio, estas facultades se cimientan en la Constitución, razón por la cual pueden ser utilizadas para el desarrollo de los distintos temas contenidos en el Acuerdo Final. En todo caso su vigencia está condicionada a la refrendación de los acuerdos, está prohibida expresamente la utilización de las facultades para elaborar reformas constitucionales o leyes estatutarias y el plazo de ejecución es de 90 días prorrogables por otro término igual.

(...)

A partir de la refrendación, las normas para la implementación de los acuerdos tomarán dos caminos, las leyes ordinarias necesarias exclusivamente para la estabilización de corto plazo de los acuerdos irán por facultades presidenciales, aquellas derivadas de reformas de largo plazo irán al Procedimiento Legislativo para la Paz. Ambos caminos son legítimos y garantistas, pues el primero busca que sea el Presidente, quien ha presidido este proceso de paz y recibido el aval del pueblo a través de la refrendación, el encargado de expedir las normas de corto plazo. El segundo busca que sea el Congreso, el órgano competente desde su creación, el encargado de aprobar las leyes y reformas constitucionales. Aunque se crea una Comisión Legislativa para la Paz dentro del Congreso para hacerlo, esta contará con la participación de miembros de todas las comisiones constitucionales, representación proporcional de las bancadas, garantizará la representación de minorías étnicas y cumplirá la cuota de género.

(...)

Tanto las facultades como el procedimiento, o las demás consideraciones, están limitadas en el tiempo, no solo estamos frente a un procedimiento excepcional, sino que además con una delimitación temporal específica. Esto garantiza que los mecanismos jurídicos desarrollados por este acto legislativo no sean utilizados como regla general, y por lo tanto no representen una desfiguración del ordenamiento jurídico, ni una sustitución constitucional. Se utilizará un procedimiento legislativo abreviado y unas facultades presidenciales delimitadas, fundados en la

importancia de garantizar una implementación eficaz de los acuerdos de paz y en la transitoriedad.”¹³⁰ (Subrayas no originales).

95. Concorre, en ese sentido, un propósito definido de delimitar de manera precisa la habilitación legislativa extraordinaria a favor del Ejecutivo, tanto desde una perspectiva material como temporal. Con este fin, además de cumplir con las condiciones formales previstas en el Acto Legislativo 1 de 2016, los decretos adoptados con base en esa habilitación deben ser conexos a precisos contenidos del Acuerdo, no podrán versar sobre los asuntos excluidos en la enmienda constitucional y, de una manera más general, resultan excluidos aquellos temas que no deban ser imperiosamente regulados a través del mecanismo de los decretos leyes, al requerir estar precedidos de un debate democrático calificado.

Análisis constitucional del Decreto Ley 2204 de 2016

96. De acuerdo con lo anterior, procede la Corte a realizar el control de constitucionalidad en concordancia con los criterios esbozados.

Análisis formal

Competencia

97. La Sala verifica que, en efecto, el Decreto Ley 2204 de 2016 fue proferido por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016. A su vez, éste se encuentra suscrito por el Gobierno, conformado además del Presidente por el Ministro del Interior, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Temporalidad

98. El artículo 2° del Decreto Ley 2204 de 2016 establece que éste regirá a partir de su publicación. El decreto fue publicado el 30 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial 50.102. Por lo tanto, no cabe duda de que los 180 días que habilitan las facultades extraordinarias para el Presidente no habían culminado al momento de la expedición y publicación de la norma que se revisa.

En consecuencia, la Sala concluye que el Decreto Ley 2204 de 2016 cumple con los criterios formales de competencia y temporalidad. Ahora, se pasa a verificar los criterios del análisis material.

Análisis material

¹³⁰ Gaceta del Congreso 113 de 2016, páginas 5-6.

Conexidad objetiva, estricta y suficiente

99. El Presidente de la República, mediante Decreto 2366 de 2015 y en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 107 de la Ley 1753 de 2015 “*Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*”¹³¹, creó la **Agencia de Renovación del Territorio (de ahora en adelante ART)** como una entidad “*estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*”¹³².

De acuerdo con la parte considerativa del Decreto 2366 de 2015, la creación de la ART se fundamenta en que en el Plan Nacional de Desarrollo se estableció la necesidad de adecuar la institucionalidad del sector Agricultura y Desarrollo Rural. Así, se determinó la supresión del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER)¹³³ y la creación de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR). En este contexto, el Gobierno sostuvo que la desaparición del INCODER hacía necesario “*crear una entidad especializada, encargada de promover la consolidación económica, social e institucional de dichos territorios y de adelantar intervenciones integrales locales que respondan de manera estructural al limitado desarrollo de las zonas del país afectadas por el conflicto, con el fin de romper su marginalidad histórica, a través de su reactivación económica y del involucramiento en las dinámicas económicas nacionales, permitiendo que en el mediano y largo plazo los habitantes de estas zonas mejoren sus condiciones de vida e incrementen su movilidad social mediante el ejercicio de actividades económicas competitivas y sostenibles*”¹³⁴.

100. El Decreto 2096 de 2016 modificó las funciones que el decreto que la creó le asignaba originalmente a la entidad y las estableció así:

- “1. Adoptar planes para la ejecución de políticas del Gobierno para la intervención en zonas rurales del conflicto priorizadas;
2. Liderar el proceso de coordinación inter e intrasectorial a nivel nacional y territorial para el desarrollo de la estrategia de intervención en tales zonas;

¹³¹ Ley 1753 de 2015. “Artículo 107. FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EL DESARROLLO RURAL Y AGROPECUARIO. De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias hasta por un término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para:

(...)

d) Crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplieran las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen del sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”.

¹³² Decreto Ley 2366 de 2015. Artículo 1.

¹³³ Decreto Ley 2365 de 2015

¹³⁴ Decreto Ley 2366 de 2015.

3. *Diseñar e implementar espacios y mecanismos para asegurar la participación de los actores territoriales públicos y privados, la sociedad civil, las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales en la formulación de los planes y estructuración de proyectos de intervención territorial en las zonas rurales de conflicto priorizadas;*
4. *Establecer y definir los criterios y parámetros para la formulación de planes;*
5. *Formular e implementar el plan general de renovación territorial en las zonas rurales de conflicto priorizadas, que incorpora los proyectos de intervención territorial en estas zonas, en coordinación con las entidades competentes del Gobierno nacional y con las autoridades territoriales, y de manera participativa con los actores locales.*
6. *Establecer y definir los criterios y parámetros para la selección, calificación y asignación de recursos que se destinen a los proyectos de intervención territorial a ejecutarse en las zonas rurales de conflicto priorizadas.*
7. *Diseñar y promover modelos de operación y contratación para la estructuración y ejecución de los proyectos de intervención territorial, a través de esquemas de financiación y cofinanciación, tales como, asociación público-privada, concesiones, convenios marco de cofinanciación y contratos con operadores.*
8. *Adoptar procesos de articulación con el sector privado y la sociedad civil, con el fin de que los proyectos de intervención territorial que éstos ejecuten, estén alineados con los planes de intervención territorial en las zonas rurales de conflicto priorizadas.*
9. *Adoptar estrategias y programas de generación de capacidades regionales y locales en las zonas rurales de conflicto priorizadas, en articulación con los sectores competentes y con actores nacionales y locales.*
10. *Diseñar y administrar el Banco de Proyectos de los proyectos de intervención territorial, el cual estará conformado por los proyectos que se estructuren por la Agencia para las zonas rurales de conflicto priorizadas.*
11. *Adelantar la gestión contractual para la formulación y ejecución de los planes y proyectos de intervención territorial financiados y cofinanciados por la Agencia.*
12. *Coordinar con la Agencia Presidencial para la Cooperación - APC, la identificación y programación de los recursos de cooperación técnica, para los territorios priorizados en los que actúa la Agencia, y determinar las prioridades para su asignación.*
13. *Adelantar la divulgación y difusión de la oferta de servicios de la Agencia, para garantizar el adecuado acceso a la información en las zonas rurales de conflicto priorizadas.*
14. *Definir el esquema general de seguimiento y evaluación a la ejecución de los proyectos que se adelanten dentro del plan general de renovación, de los planes de intervención territorial de las zonas rurales de conflicto priorizada.*

15. Formular e implementar estrategias para articular y coordinar con las demás entidades competentes, la intervención institucional para el desarrollo rural con enfoque territorial, incluidas aquellas relacionadas con la sustitución de cultivos de uso ilícito, en las zonas de conflicto priorizadas;

16. Establecer estrategias para promover el desarrollo económico, productivo y social para el desarrollo rural con enfoque territorial, incluyendo aquellas dirigidas para la sustitución de cultivos de uso ilícito, en el marco de las competencias de la Agencia;

17. Adoptar estrategias para articular las políticas sectoriales y las prioridades de las entidades territoriales, con las estrategias, metas y recursos para la ejecución de la política para el desarrollo rural con enfoque territorial y sustitución de cultivos de uso ilícito, en el marco de las competencias de la Agencia;

18. Producir información para el análisis de la dinámica de territorios de competencia de la Agencia;

19. Promover y desarrollar continuamente la implementación, mantenimiento y mejora del Sistema Integrado de Gestión. 20. Las demás que le sean asignadas conforme a su naturaleza y objetivos".

101. Del listado precedente se deriva que la Agencia de Renovación del Territorio tiene principalmente las funciones de coordinación, articulación, estructuración y ejecución de los planes para el desarrollo de las políticas para la intervención en las zonas rurales del conflicto priorizadas, lo que además comporta la gestión y administración de recursos en relación con la reforma rural y el enfoque territorial. Además, la agencia también debe formular e implementar estrategias para articular y coordinar con las demás entidades nacionales y territoriales los planes y proyectos para la sustitución de cultivos de uso ilícito en las zonas de conflicto priorizadas.

Adicionalmente, el parágrafo del artículo 5° del Decreto 2366 de 2015 sobre el patrimonio y los recursos establece que la ART *“formará parte de las instancias que se creen para la administración de los recursos del Fondo de Paz y en especial el Fondo de Colombia Sostenible y de aquellos que se creen para financiar las actividades relacionadas con el objeto de la entidad”*. Entonces, la entidad también cumple un rol determinante en la administración y financiación de los proyectos para la reforma rural, el enfoque territorial y la sustitución de cultivos de uso ilícito, en las zonas de conflicto priorizadas.

102. Como se advirtió, el artículo 1° del Decreto 2204 de 2016 que se revisa modifica la adscripción de la ART del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

103. De acuerdo con lo anterior, la ART es una entidad que fue creada como parte de un esfuerzo por reorganizar económica, social e institucionalmente las zonas rurales, con especial énfasis en aquellas más afectadas por el conflicto. En este sentido, **sus funciones se encuentran objetivamente**

ligadas, al menos, a dos puntos centrales del “*Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”: (i) el punto No. 1 acerca de la Reforma Rural Integral; y (ii) el punto No. 4 sobre la solución del problema de las drogas ilícitas.

En cuanto a la Reforma Rural Integral, ésta tiene como objetivo una transformación estructural del campo para la creación de bienestar en la población rural mediante la adopción de medidas para el uso adecuado de la tierra, la formalización, la restitución y la distribución equitativa de la misma. El punto se guía por los principios de: (i) transformación estructural; (ii) desarrollo integral del campo (iii) igualdad y enfoque de género; (iv) bienestar y buen vivir; (v) priorización; (vi) integralidad; (vii) restablecimientos (viii) regularización de la propiedad; (ix) derecho a la alimentación; (x) participación; (xi) beneficio, impacto y medición; (xii) desarrollo sostenible; (xiii) presencia del Estado; y (xix) democratización del acceso y uso adecuado de la tierra.

104. Así pues, las funciones de la ART están preeminentemente encaminadas a la coordinación de la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno, lo cual está inescindiblemente ligado al punto No. 1 del Acuerdo Final. Para la Sala, es claro que dichas funciones cumplen un papel determinante en el avance de su cumplimiento, al versar sobre todas las materias administrativas, de coordinación e implementación de los planes y proyectos en las zonas rurales de conflicto priorizadas.

105. Por su parte, el punto No. 4 sobre la solución al problema del conflicto de las drogas ilícitas establece que el problema de los cultivos ilícitos está ligado a las condiciones históricas de pobreza y marginalidad de algunos sectores de la sociedad, a la débil presencia institucional y a la conformación de organizaciones dedicadas al narcotráfico. Al respecto, dispone que es necesario crear una nueva visión que atienda las causas y consecuencias del fenómeno que permita dar tratamiento especial a los “eslabones” más débiles de la cadena del narcotráfico, al igual que intensificar los esfuerzos contra las organizaciones criminales.

Así pues, también es evidente que las funciones de la ART en relación con el diseño e implementación de estrategias para: (i) articular y coordinar con las entidades competentes para la intervención institucional para la sustitución de cultivos de uso ilícito; (ii) establecer reglas para promover el desarrollo económico, productivo y social para el desarrollo rural con enfoque territorial incluyendo aquellas para la sustitución de cultivos; y (iii) adoptar estrategias para articular políticas sectoriales y las prioridades de las entidades territoriales, con las estrategias, metas y recursos para la ejecución de la política para el desarrollo rural con enfoque territorial y sustitución de cultivos de uso ilícito, guardan una relación directa con el Acuerdo y buscan desarrollarlo.

106. 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.

Los considerandos del decreto que se revisa estipulan que *“de manera transversal en el Acuerdo Final, se da especial relevancia al enfoque territorial, entendido como el reconocimiento de las necesidad, características y particularidades económicas culturales y sociales de los territorios y la adopción de medidas y acciones integrales para ser implementadas con participación activa de las comunidades tendientes a garantizar la sostenibilidad socio-ambiental del Estado”*. A su vez, indican que la Agencia se encuentra adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, pero que existe una *“relación directa entre las funciones de la Agencia de Renovación del Territorio –ART y las acciones previstas para implementar el componente territorial del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, lideradas por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”*.

108. En estos términos, la justificación de la norma señala que la ART cumple un papel en la implementación del **enfoque territorial del Acuerdo Final** y que la conexión directa entre sus funciones y el liderazgo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica motivan el cambio de adscripción. Ahora bien, aunque el Gobierno no cumple con la carga argumentativa de demostrar cual es el punto específico que esta entidad implementa del Acuerdo Final y hace referencia a aspectos genéricos y transversales del mismo como el enfoque territorial, como se vio sí es posible ligar a la agencia y sus funciones a, al menos, los puntos uno y cuarto del Acuerdo Final. No obstante, no se presentan argumentos que expliquen, al margen del liderazgo del DAPR en la implementación del pacto de paz, las razones que justifiquen que este cambio es determinante para su desarrollo.

Si bien el liderazgo de una entidad podría ser un argumento válido para modificar la estructura del Estado por quien tiene naturalmente la competencia para hacerlo, es insuficiente en el ámbito del uso de facultades extraordinarias. Al no existir una explicación adicional no es posible

establecer **porque ese cambio es determinante para la implementación del Acuerdo Final.**

109. La Sala reitera que efectivamente la ART cumple un papel esencial en la implementación del Acuerdo Final y aun cuando el decreto no lo justificó de forma precisa es posible establecer cuáles son los puntos específicos que implementará y el lugar que ocupa en ese proceso. No obstante, la naturaleza de la entidad y sus funciones no están bajo escrutinio. No se trata de la creación de la entidad o de la adición o modificación de sus funciones. Tan es así que inclusive sin el cambio de adscripción ésta seguirá funcionando en los términos en los que fue creada y cumplirá las funciones inescindiblemente ligadas a la mencionada implementación. Sin embargo, no se puede perder de vista que la materia que regula el decreto que se revisa **es el cambio de la adscripción de la institución dentro de la rama ejecutiva y no su creación ni sus competencias.** Es decir, se trata de un decreto que cambia la estructura del Estado, lo cual tiene reserva de ley.

110. En este contexto, no hay una explicación acerca de la necesidad de esa modificación en el diseño institucional para que se implemente el Acuerdo Final. Como se dijo, el Gobierno refiere el papel de liderazgo del DAPR en la implementación del componente territorial del Acuerdo Final, pero no explica por qué la agencia debe estar adscrita a ese departamento y no al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el cual indudablemente depende de la Presidencia de la República. Entonces, la motivación ausente cobra mayor importancia cuando se trata de un cambio dentro de la misma rama ejecutiva de una entidad con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera.

Así pues, no se entiende por qué la medida adoptada en este decreto es necesaria si el Presidente es el superior jerárquico de las dos entidades y la autotutela le corresponde. El hecho de que la coordinación sea más fácil en manos del Departamento Administrativo significaría que todos los ministerios deberían depender de ese departamento en tanto que es lógico entender que todos ellos tendrán responsabilidades en la implementación del Acuerdo de Paz, lo cual no parece razonable. Por consiguiente, la adscripción autorizada en el decreto no se explica desde la conexidad estricta y suficiente para exponer que dicho cambio es indispensable para desarrollar o implementar el Acuerdo Final. Así pues, se trata de una motivación de conveniencia para el Gobierno, pero la falta de motivación no da luces acerca del fundamento que amerite el uso de las facultades extraordinarias para ese objetivo.

111. Por lo tanto, **no se cumple con los criterios de conexidad estricta y suficiente del análisis material.** Aun cuando la falta de motivación expuesta y el incumplimiento de estos requisitos es suficiente para determinar la inexecutable del Decreto Ley 2204 de 2016, es pertinente hacer referencia al criterio de necesidad estricta.

Necesidad estricta

112. Como se indicó, la necesidad estricta se refiere a la excepcionalidad de las facultades extraordinarias, lo cual implica demostrar que tanto el trámite legislativo ordinario como el procedimiento legislativo especial establecido en el artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2016 no eran idóneos para regular el cambio de adscripción de la ART.

113. En el decreto no hay ningún elemento de juicio que explique o justifique la excepcionalidad y la necesidad estricta del cambio de adscripción de la ART. Así, el Gobierno incumplió con la carga de argumentación mínima de la justificación de la oportunidad, la necesidad y la urgencia de esta modificación. Como se advirtió, la necesidad estricta exige demostrar que es imperativo utilizar el camino de los decretos leyes para adoptar una medida que desarrolla el Acuerdo Final y no hay ningún fundamento que explique esa decisión. Así pues, el análisis de necesidad del decreto no se limita a la simple valoración de la conexidad, es decir, que la materia regulada por el decreto tenga la finalidad de desarrollar el Acuerdo Final, sino también debe revisar porqué se requiere utilizar la vía extraordinaria para modificar la estructura del Estado. Este análisis material responde a que el parámetro del control de constitucionalidad es la Carta y no el Acuerdo Final. En este aspecto los considerandos del decreto guardan completo silencio.

De este modo, aun cuando la ART cumpla un papel prioritario para la Reforma Rural Integral y la sustitución de cultivos ilícitos en el contexto del Acuerdo Final, el decreto versa sobre su cambio de adscripción dentro de la rama ejecutiva y no hay ninguna explicación que indique por qué las vías legislativas ordinaria y extraordinaria no eran idóneas y se justificaba un déficit de deliberación en una materia reservada para la ley.

114. Cabe resaltar que aun cuando los considerandos del decreto no lo mencionan, el acápite 6.1.10 del Acuerdo Final establece un calendario de *“implementación normativa durante los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final conforme a lo establecido en el Acto Legislativo 1 de 2016”*, el cual incluye en su primer literal la expedición de leyes y/o normas para la implementación de lo acordado en el marco de la Reforma Rural Integral y la sustitución de los cultivos de uso ilícito. Dicho calendario, aunque podría ser un elemento para motivar el uso de las facultades extraordinarias en este ámbito tampoco es un criterio suficiente de justificación. Esto ya que el decreto no versa sobre la creación de la ART o la modificación de sus funciones. Es decir, no se trata de una medida que cree una entidad que evidentemente es indispensable para implementar partes del Acuerdo Final, sino de su cambio de adscripción dentro de la misma rama ejecutiva. Así, la normativa revisada no se **requiere** para el desarrollo del pacto de paz, como uno de los elementos que se incluyen dentro del calendario acordado, pues lo imprescindible es la existencia de la entidad, la cual ya existe. No obstante,

ese tampoco fue un argumento presentado por el Gobierno para justificar la necesidad de la norma.

Así pues, el Decreto Ley 2205 de 2016 no expone una motivación mínima, real y suficiente acerca de la necesidad estricta del uso de las facultades extraordinarias establecidas en el artículo 2° del Acto Legislativo 1 de 2016. De este modo, no indica porqué era necesario utilizar este camino y porqué las vías ordinaria y la legislativa extraordinaria no eran idóneas para realizar la modificación de adscripción de la ART al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Conclusiones

115. Las anteriores consideraciones se pueden concretar en las siguientes conclusiones:

El Decreto Ley 2204 de 2016, que modifica la adscripción de la Agencia para la Renovación del Territorio del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, cumple con los criterios formales del control de constitucionalidad al haber sido expedido por el Presidente de la República, al tenor de las facultades extraordinarias del artículo 2° del Acto Legislativo 1 de 2016 y haberse dictado dentro de los 180 días en los cuales se habilitan esas facultades. Igualmente, se ajusta al criterio de conexidad objetiva, ya que la ART ejerce un rol cierto y verificable en la implementación de los puntos primero y cuarto del Acuerdo Final. Sin embargo, el decreto incumple con los criterios de conexidad estricta, suficiente y de necesidad estricta. Lo precedente, pues el Gobierno no presentó una carga argumentativa mínima para exponer y demostrar que el cambio de adscripción de la mencionada entidad era necesario y no sólo conveniente para la implementación del Acuerdo Final y además que las vías legislativa ordinaria y extraordinaria no eran idóneas para realizar dicha modificación.

Por consiguiente, la Sala Plena de esta Corporación declarará la inexequibilidad del Decreto Ley 2204 de 2016, *“por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio”*.

DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE el Decreto Ley 2204 de 2016, “*por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio*”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Presidente
Con aclaración de voto

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada
Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con salvamento de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con salvamento de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Con aclaración de voto

IVÁN ESCRUCERÍA MAYOLO
Magistrado (E)

AQUILES ARRIETA GÓMEZ
Magistrado (E)
Con aclaración parcial de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con salvamento de voto

JOSE ANTONIO CEPEDA AMARÍS
Magistrado (E)

ROCIO LOAIZA MILLÁN
Secretaria General (E)