



**Sentencia C-174/17**

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETOS LEY PROFERIDOS EN EJERCICIO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONCEDIDAS POR ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2016-Alcance**

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES, ACTOS LEGISLATIVOS Y DECRETOS LEYES PARA LA IMPLEMENTACION DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-**Resulta ajustado a la Constitución, salvo lo concerniente al término que dispone la Sala Plena para decidir

**CONTROL CONSTITUCIONAL DE ACTOS LEGISLATIVOS, LEYES Y LEYES ESTATUTARIAS FRENTE A LA NO APLICACION DEL REGLAMENTO INTERNO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Inexistencia de vicios de contenido material**

**DERECHO COLOMBIANO-Cómputo de plazos en días, meses y años/LEYES Y ACTOS OFICIALES-Cómputo de plazos/CODIGO DE REGIMEN POLITICO Y MUNICIPAL Y CODIGO GENERAL DEL PROCESO-Cómputo de plazos/PROCEDIMIENTO DE FORMACION DE LAS LEYES-Cómputo de plazos/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Término de caducidad/CADUCIDAD DE LA ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Cómputo de plazos/ACCION PUBLICA DE**

**INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS REFORMATARIOS DE LA CONSTITUCION-Términos de caducidad/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS REFORMATARIOS DE LA CONSTITUCION-Cómputo de plazos/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LEYES Y DECRETOS CON FUERZA DE LEY POR VICIOS DE FORMA-Términos de caducidad**

**ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2016-Términos o plazos**

**CONTROL CONSTITUCIONAL DE ACTOS LEGISLATIVOS, LEYES Y LEYES ESTATUTARIAS-Acto legislativo 1 de 2016 estatuye que los términos se reducirán a la tercera parte de los del procedimiento ordinario haciendo referencia a los plazos**

**CONSTITUCION POLITICA-Consagra el término en días hábiles para que la Corte decida y el Procurador rinda concepto/CORTE CONSTITUCIONAL-Término de sesenta días para decidir independiente de los restantes actos que integran el procedimiento de revisión de constitucionalidad**

**CONTROL CONSTITUCIONAL-Términos del procedimiento ordinario según el Decreto 2067 de 1991**

**PROCEDIMIENTO DE REVISION DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETOS LEY-Término no puede referirse a la totalidad del proceso de control**

**PROCEDIMIENTO DE REVISION-Fase del proceso de constitucionalidad diferenciable de la decisión**

**PLAZOS EN PROCEDIMIENTO DE REVISION Y DECISION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Jurisprudencia constitucional**

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2016 PARA LA IMPLEMENTACION DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Plazo no incluye la etapa de decisión de la Corte Constitucional**

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETOS LEYES ESPECIALES-Término ordinario no es aplicable**

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD AUTOMATICO DE DECRETOS EXPEDIDOS EN EJERCICIO DE LAS**

**FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ**-Plazo a partir del registro del proyecto de fallo para decidir

**TERMINO ENTRE LA PRESENTACION DEL PROYECTO DE FALLO Y LA DECISION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**-Salvedad cuando se trate de un caso de urgencia nacional/**DECLARATORIA DE LA URGENCIA NACIONAL**-Jurisprudencia constitucional

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETOS LEGISLATIVOS, PROYECTOS DE LEY Y LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS**-Carácter automático

Referencia: Expediente RDL-002

Revisión constitucionalidad del Decreto ley 121 de 2017 *‘por el cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991’*.

Magistrada Ponente:  
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., veintidós (22) de marzo de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y de los trámites establecidos en los Decretos 2067 de 1991 y 121 de 2017, ha proferido la siguiente

## **SENTENCIA**

### **I. ANTECEDENTES**

1. El 27 de enero de 2017, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional *“fotocopia autenticada del Decreto No. 121 del 26 de enero de 2017, por el cual se adiciona un capítulo transitorio al decreto 2067 de 1991”*, con el fin de que se surta el procedimiento de control automático y posterior a su entrada en vigencia, en los términos previstos para el efecto por el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016. Mediante auto del 2 de febrero de 2017, la Corte Constitucional avocó el conocimiento del Decreto ley 121 de 2017, y ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente del Congreso de la República y al

Ministerio de Justicia y del Derecho. Asimismo, resolvió invitar, para que participaran en el presente proceso, a la Defensoría del Pueblo, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Centro de Estudios Constitucionales ‘Carlos Restrepo Piedrahita’ de la Universidad Externado de Colombia, a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, a la Facultad de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, a la Facultad de Derecho de la Universidad de La Sabana, a la Facultad de Derecho de la Universidad ICESI de Cali, a la Facultad de Derecho de la Universidad del Cauca, a la Facultad de Derecho de la Universidad de Antioquia, a la Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, a la Facultad de Derecho de la Universidad Industrial de Santander, a la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, a la Facultad de Derecho de la Universidad del Norte, a la Facultad de Derecho de la Universidad del Magdalena. Por último, se ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación con el fin de que rindiera concepto sobre el asunto, y fijar en lista el proceso para efectos de las intervenciones ciudadanas (CP art 242 nums 1 y 2, y Dcto 121 de 2017 art 3).

2. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a decidir la demanda de la referencia.

## **II. NORMA OBJETO DE REVISIÓN**

3. A continuación se transcribe el Decreto ley bajo revisión, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 50.128 de 26 de enero de 2017:

### **“DECRETO LEY 121 DE 2017**

(enero 26)

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016 *“por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”*, y

### **CONSIDERANDO:**

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

Que en desarrollo de dicho principio, el Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo 01 de 2016, cuyo artículo 1° creó el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz con el propósito de agilizar y garantizar *“la implementación del Acuerdo Final para la*

Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final) y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto”;

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

Que, en la misma línea, el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016 facultó al Presidente de la República para expedir “los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”;

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

Que el artículo 5º del Acto Legislativo 01 de 2016 estableció que dicho acto legislativo regiría a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera;

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

Que con el fin de que la Corte Constitucional asuma el conocimiento y realice el 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, se hace necesario establecer reglas específicas y diferenciales, de carácter transitorio, para el ejercicio de dicha función;

Que con el fin de establecer dichas reglas, resulta imprescindible adicionar un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991, “*por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional*”, norma de rango legal expedida por el Presidente de la República en ejercicio de las

facultades extraordinarias conferidas por el artículo 23 transitorio de la Constitución Política;

Que en mérito de lo expuesto,

### **DECRETA:**

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

### **CAPÍTULO X TRANSITORIO**

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

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

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

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

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

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

5. El Procurador General de la Nación contará con un plazo de diez (10) días para rendir el concepto de rigor. El término de

intervención ciudadana correrá simultáneamente al del Procurador General de la Nación y hasta por el mismo plazo.

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Hecha la revisión y valoración del material probatorio, el magistrado sustanciador ordenará dar cumplimiento a las

comunicaciones, traslados y fijaciones previstas en el auto que asuma conocimiento.

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

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

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

8. A partir del registro del proyecto de fallo por parte del magistrado sustanciador, la Sala Plena de la Corte Constitucional tendrá un plazo para decidir equivalente al tiempo que faltare para que se cumplan dos (2) meses, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del decreto sometido a control.

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

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

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

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 26 de enero de 2017.

**JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN**

El Ministro de Justicia y del Derecho,  
**Jorge Eduardo Londoño Ulloa”**

### **III. INTERVENCIONES**

## Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

4. La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República le solicita a la Corte declarar exequible el Decreto bajo revisión. Sostiene, en primer lugar, que el Decreto se expidió dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del Acto Legislativo 1 de 2016, toda vez que esto último tuvo lugar con la refrendación ocurrida el 30 de noviembre de ese mismo año, y el presente Decreto se expidió el 26 de enero de 2017. En esa medida, se respeta el ámbito temporal de la habilitación para ejercer las facultades extraordinarias. También cumple el requisito, contemplado en el Acto Legislativo 1 de 2016, de “*facilitar, agilizar y asegurar*” el desarrollo normativo del Acuerdo Final, pues establece reglas para tramitar la revisión de los actos legislativos, las leyes y los decretos leyes que se dicten en el proceso de implementación del mismo. El Decreto satisface además la condición constitucional de no versar sobre materias reservadas a acto legislativo, leyes estatutarias, orgánicas, códigos, leyes que requieran mayoría absoluta, ni tampoco decreta impuestos. Señala que si bien en la sentencia C-699 de 2016, la Corte estableció que los decretos leyes deben cumplir un principio de necesidad, en virtud del cual debe probarse que haya sido necesario usarlas “en vez de acudir al trámite legislativo ante el Congreso”, en realidad este requisito se entiende subsumido en el de conexidad, pues si hay relación estrecha con el Acuerdo concurre una circunstancia excepcional que obliga a expedir un decreto ley.

5. En cuanto al articulado, hace una revisión específica de cada uno de los preceptos. Respecto de los artículos 1 y 2, se limitan a reducir en algunos casos a la tercera parte, y en otros un poco más, los términos del procedimiento ordinario de control constitucional, estatuidos en la Constitución y el Decreto 2067 de 1991. El artículo 1º numeral 1 fija en tres días el plazo para avocar conocimiento del asunto y decretar pruebas, para lo cual en el proceso ordinario se tienen 10 días. El numeral 2 del mismo artículo dice que el término probatorio debe ser de tres días, y para revisión de las pruebas es de dos días, lo cual en el procedimiento ordinario abarca hasta diez días, y más de ese lapso para revisar las pruebas. El numeral 5 de esa disposición bajo examen contempla en 10 días el plazo para el Concepto Fiscal, que es la tercera parte de treinta que de ordinario tiene el Procurador General de la Nación para el efecto. Este numeral también fija en diez días el intervalo para intervenciones ciudadanas, el cual si bien es idéntico al establecido en el procedimiento ordinario busca maximizar la participación ciudadana, y por tanto es constitucional. Este además fue el término conferido para el efecto en el auto de admisión de la primera ley especial expedida en desarrollo del Acuerdo Final.<sup>1</sup> Los numerales 6 y 7 del artículo 1º revisado prevén un término de diez días para registrar proyecto de fallo, y uno adicional de veinte días para que la Corte tome la decisión, lo cual es justamente una reducción, a una tercera parte, de los términos ordinarios que

---

<sup>1</sup> La intervención hace referencia al auto del 24 de enero de 2017, que avocó conocimiento de la Ley 1820 de 2016, en el expediente RPZ-001.

para el mismo propósito establece el Decreto 2067 de 1991. Igual procedimiento aplica para revisar las “*leyes estatutarias*”, y se ajusta a la Constitución y, en particular, al Acto Legislativo 1 de 2016.

6. El artículo 3 del Decreto 121 de 2017 busca adecuar el procedimiento de control al artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 y, en esa medida, preserva el plazo para fijación en lista con el fin de recibir intervenciones ciudadanas, pero reduce: a tres días el término para avocar conocimiento del asunto y decretar pruebas; a dos días el plazo para revisar las pruebas y surtir traslados, comunicaciones y fijaciones en lista; a diez días el intervalo para presentación del Concepto por parte del Procurador General de la Nación; a diez días el tiempo para registrar proyecto de fallo, una vez presentado el Concepto Fiscal; y teniendo un horizonte de dos meses, contados desde la expedición del respectivo decreto ley, el tiempo remanente servirá para que la Corte Constitucional tome su decisión. El numeral 7 del artículo 3 bajo examen aclara que, entre la presentación del proyecto de fallo y la decisión de la Corte, deben correr por lo menos dos días, “*salvo cuando se trate de un caso de urgencia nacional*”. Esta regulación ajusta el trámite al plazo para revisión que contempla el Acto Legislativo 1 de 2016, y se enmarca en el orden constitucional. El artículo 4 del mismo Decreto, por su parte, simplemente “*faculta*” a la Sala Plena de la Corte para que, “*si así lo considera*”, sin modificar el Reglamento interno disponga que los plazos previstos para registro interno de proyectos no aplican a la sustanciación de los actos emitidos en virtud del procedimiento especial contemplado en el Acto Legislativo 1 de 2016. Esto se ajusta a la Carta, porque amplía las herramientas del control.

### **Ministerio de Justicia y del Derecho**

7. El Ministerio de Justicia y del Derecho considera que el Decreto ley bajo examen es exequible en su integridad. En cuanto al aspecto formal, señala que el Decreto ley fue expedido dentro del término de 180 días posteriores a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016, hecho que a su juicio ocurrió el 30 de noviembre de ese mismo año, por lo cual se enmarca en el ámbito de competencia temporal previsto en la norma habilitante (AL 01 de 2016 art 2). En lo que atañe al control material del Decreto, observa que de acuerdo con la sentencia C-699 de 2016, es preciso que cuente con el Acuerdo final una relación de “*conexidad objetiva, estricta y suficiente*”, lo cual se cumple en el presente caso. Estas normas, en concepto del Ministerio, se encuentran precisamente orientadas a facilitar y asegurar la implementación y desarrollo del Acuerdo, ya que al permitir el ejercicio inmediato del control constitucional “*garantizan unas condiciones especiales de seguridad jurídica que constituyen el presupuesto básico para la convivencia pacífica*”. Esta conexidad se refuerza además cuando se constata que el Decreto, lo mismo que el Acuerdo, tienen vocación de vigencia transitoria y buscan un pronunciamiento judicial oportuno sobre las reformas

orientadas a desarrollar, asegurar y facilitar la implementación del Acuerdo final.

### **Instituto Colombiano de Derecho Procesal -ICDP**

8. El ICDP, en concepto rendido por uno de sus integrantes, interviene para sostener que el Decreto ley 121 de 2017 no desconoce ningún principio constitucional. Tras describir los antecedentes constitucionales del Decreto objeto de revisión, destaca que el contenido mismo del Acuerdo final exige por su propia índole el establecimiento de instrumentos jurídicos que faciliten y aseguren su desarrollo normativo, con el fin de hacerlo realidad. Indica que el Decreto bajo control constituye una herramienta para facilitar y asegurar dicho desarrollo, pero es precisamente una regulación transitoria, que permite ejercer las funciones extraordinarias también transitorias conferidas por el Acto Legislativo 1 de 2016. A lo anterior se suma el hecho de que, en su configuración, el trámite de revisión de constitucionalidad se ajusta a la Carta porque (i) preserva la naturaleza pública del proceso de control; (ii) mantiene incólume el derecho ciudadano a intervenir como defensor o impugnador de las normas examinadas; (iii) conserva la necesidad de contar con un concepto del Procurador General de la Nación, con el fin de que contribuya al debate de constitucionalidad; y (iv) la sentencia que se profiera hace tránsito a cosa juzgada constitucional, lo cual armoniza con el artículo 243 Superior. En esa medida, el Decreto ley 121 de 2017 debería declararse exequible.

### **Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho – Departamento de Derecho Constitucional**

9. El Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado interviene, mediante escrito de uno de sus integrantes, para plantearle a la Corte criterios que orienten el control de estos decretos. Si bien su fin principal no es entonces defender o impugnar la constitucionalidad de las normas bajo examen, señala que el Decreto supera esos criterios pero experimenta un problema en particular. Comienza por señalar que el primer límite de estos decretos leyes es temporal, ya que pueden expedirse solo dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016, lo cual en su criterio aconteció el 30 de noviembre de 2016. Dice que la Corte debe definir si esos días que determinan la habilitación son hábiles (caso en el cual vencerían el 28 de agosto de 2017) o calendario (y su advenimiento ocurriría antes), aunque para este caso no es relevante porque en cualquier hipótesis el ejercicio de las facultades fue oportuno. En el aspecto sustantivo, sugiere a la Corte emplear, para el control de estos decretos, un juicio estricto de proporcionalidad, que tome en cuenta tanto el ejercicio de las facultades como el contenido de cada medida. Aduce que, según la jurisprudencia estatuida por ejemplo en las sentencias C-673 de 2011, C-097 de 2013, C-123 de 2011 y C-943 de 2012, los decretos con fuerza de ley, a causa de su déficit deliberativo, deben someterse al más estricto escrutinio constitucional, y en este caso ese déficit se ve incrementado

–según esta intervención- porque el legislador no fue el que instituyó las materias a regular, sino que señaló el Acuerdo final.

10. Este escrutinio constitucional estricto de los decretos ley, expedidos al amparo del Acto Legislativo 1 de 2016, exigiría en primer lugar que tuvieran aptitud para *facilitar* o *asegurar* la implementación o el desarrollo del Acuerdo final, toda vez que solo para eso fueron concedidas las facultades extraordinarias, de conformidad con el artículo 2º del Acto reformativo referido. En segundo lugar, tanto el ejercicio de las facultades extraordinarias como cada medida en concreto deben ser necesarias en sentido estricto; es decir, debe acreditarse que había urgencia de usar las facultades, y que cada medida sea la más apropiada para lograr el fin previsto. Finalmente, es preciso que el ejercicio de la habilitación extraordinaria compense el sacrificio efectivo al principio democrático y, eventualmente, a otros principios constitucionales interferidos por cada disposición singularmente considerada. Debe ser carga del Gobierno Nacional demostrar la satisfacción de cada uno de estos requisitos, con el fin de superar el juicio estricto de validez. Al efectuar ese juicio en el presente caso, dice el Externado, la Corte podría encontrar un problema en particular en el examen del artículo 1º, toda vez que para el control de actos legislativos y leyes especiales los términos procesales se reducen hasta equivaler a una tercera parte del proceso ordinario. Sin embargo, esto era necesario, por cuanto ya hay en el Decreto 2067 de 1991 una reglamentación para una hipótesis igual –la del control de los estados de excepción- y por tanto sería innecesaria. En lo demás, no advierte problemas.

11. Tampoco observa que se hubiera desconocido la reserva de ley estatutaria, contemplada en la Constitución para regular la administración de justicia, y los procedimientos y recursos para la protección de derechos fundamentales (CP art 152). Dice que en cuanto a lo primero, la jurisprudencia constitucional ha sostenido una regla en virtud de la cual la reserva de ley estatutaria se contrae estrictamente a las normas sobre la estructura de la administración de justicia, a los principios que la rigen y a las competencias generales de los órganos a cargo de ejercerla. Sin embargo, el Decreto 121 de 2017 no dispone nada en particular sobre esos aspectos. En lo que respecta a lo segundo, aduce que tampoco se desconoce la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales y mecanismos de protección, porque no se trata de un régimen que regule el derecho de participación de manera integral, estructural y completa, y si bien se refiere al contenido de un derecho, lo hace forma amplia. Por todo lo cual, la normatividad objeto de revisión debe declararse exequible.

### **Academia Colombiana de Jurisprudencia**

12. Interviene para sostener que no se desconoce la Constitución, porque el Decreto ley 121 de 2017 se expide en desarrollo de las facultades

extraordinarias conferidas por el Acto Legislativo 1 de 2016, y su contenido es útil para la implementación del Acuerdo final.

### **Intervenciones ciudadanas**

13. El ciudadano Nicolay David Orlando Romanovsky Camacho interviene para “*defender parcialmente*” el Decreto bajo control. Señala para empezar que el Acto Legislativo 1 de 2016, que confirió las facultades extraordinarias ejercidas para expedir este Decreto, entró en vigencia el 30 de noviembre de 2016, por lo cual este último respeta el límite temporal de competencia. También es claro, a su juicio, que el Decreto facilita el desarrollo del Acuerdo final, pues dota de celeridad el trámite de revisión constitucional. La normatividad sujeta a examen tiene además carácter transitorio, y esto agrega razones de constitucionalidad. Las disposiciones del Decreto objeto de control no contradicen a su juicio el artículo 241 numeral 5 de la Constitución, toda vez que precisamente somete a escrutinio judicial decretos con fuerza de ley. No obstante, manifiesta que es “*preocupante*” lo estatuido en el artículo 4° de la reglamentación, por cuanto vulnera el artículo 241 numeral 12 Superior, que le confiere a la Corte Constitucional la función de darse su propio reglamento, ya que el legislador no puede limitar esa atribución, de modo que solicita revisar con especial detenimiento ese aspecto.

14. El ciudadano Carlos José Lasprilla Villalobos interviene para impugnar la constitucionalidad del Decreto 121 de 2017. Considera que las facultades extraordinarias conferidas por el Acto Legislativo 1 de 2016 solo podrían ejercerse una vez dicha reforma constitucional entre en vigencia. Sin embargo, sostiene que esto no ha ocurrido aún, pues no ha habido una refrendación popular del Acuerdo final, en los términos de la sentencia C-699 de 2016. En su criterio, si bien los días 29 y 30 de noviembre de 2016 ambas Cámaras del Congreso ratificaron el Acuerdo, para entonces no conocían el contenido de la sentencia C-699 de 2016, que fijó las pautas de la refrendación popular. Luego de lo cual, en su sentir, solo la Cámara de Representantes, pero no el Senado de la República, ha emitido su voluntad de terminar la refrendación popular del Acuerdo el 14 de diciembre de 2016. Por tanto, hay un vicio de incompetencia sobre todo el Decreto. Si no se acepta este argumento, el Decreto sería inexecutable porque modifica el Decreto 2067 de 1991, el cual a su juicio tiene naturaleza estatutaria, por cuanto regula la participación ciudadana en el proceso de constitucionalidad –vía acción pública e intervenciones ciudadanas. Si bien el Decreto 121 de 2017 parece reproducir lo dispuesto en el Decreto 2067 de 1991 respecto de las intervenciones ciudadanas, en realidad no es así pues dice que para presentar estas últimas se puede otorgar un término de “*hasta*” diez días, que podría ser inferior. Con lo cual, se restringe mediante Decreto una materia reserva de ley estatutaria. Resalta que el Acto Legislativo 1 de 2016 limitó el alcance de las facultades extraordinarias en el sentido de que no incluye los asuntos reservados al legislador estatutario. Por tanto, el presente Decreto, también bajo esa óptica, resultaría inconstitucional.

#### IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

15. El Procurador General de la Nación, mediante Concepto No. 6263 del 23 de febrero de 2017, considera que el Decreto ley 121 de 2017 debe declararse exequible. Empieza por indicar que esta Corte debe definir, ante todo, cuál es el efecto de cosa juzgada al cual harán tránsito las sentencias de control sobre esta clase de decretos ley. Resalta que en el Acto Legislativo 1 de 2016 el control constitucional se caracteriza de modo distinto, en función de si recae sobre actos legislativos o leyes, por una parte, o decretos con fuerza de ley, por otra. En el primer caso, el Acto Legislativo 1 de 2016 prevé que el control de actos legislativos y leyes será “*automático y único [...] posterior a su entrada en vigencia*” (art 1º). Entre tanto, la revisión de los decretos leyes se caracteriza como “*automático posterior a su entrada en vigencia*”. Como se observa, el poder de reforma no estatuyó que el control de estos últimos fuera “*único*”, a diferencia de lo que estipuló para la revisión de leyes y actos legislativos. Cuando el control es único, el Procurador General de la Nación considera que la cosa juzgada debe ser absoluta, pero esto no es tan claro cuando la Constitución se abstiene de decir si es único o no. Ciertamente, resalta que en algunos casos, el artículo 241 de la Constitución impone un control que hace tránsito a cosa juzgada absoluta, pese a que no habla de control *único*, lo cual se debe a que establece que la Corporación debe decidir “*definitivamente*” sobre su constitucionalidad. Pero en el presente asunto no se dice que el control sea único o definitivo, por lo cual la Corte podría sostener que en principio la cosa juzgada es absoluta, salvo que disponga algo distinto en el fallo.

16. La Vista Fiscal sostiene que el Decreto ley en cuanto tal, y cada uno de sus artículos singularmente considerados, respetan el orden constitucional. Afirma que el Acto Legislativo 1 de 2016 entró en vigencia el 30 de noviembre de 2016, toda vez que en ese momento se consumaron los requisitos de la refrendación popular exigidos por la Constitución, tal como esta fue interpretada por la Corte Constitucional en la sentencia C-699 de 2016, pues el Congreso de la República puso fin a un proceso con participación ciudadana, cuyos resultados fueron interpretados y desarrollados de buena fe. El Decreto objeto de revisión fue expedido dentro de los 180 días siguientes a ese momento de la refrendación popular, y por ende se ajusta a la limitación temporal de competencia, además de que fue suscrito por el Presidente de la República y el Ministro de Justicia y del Derecho. Señala que el acto bajo examen no infringe los límites negativos de competencia, toda vez que no regula materias reservadas a actos legislativos, leyes estatutarias, orgánicas, códigos, que necesiten mayorías calificadas o absolutas para su aprobación, ni decreta impuestos. Resalta en particular el hecho de que adiciona el Decreto 2067 de 1991, pero en criterio del Ministerio Público este no es un decreto con rango estatutario –como sí lo es el Decreto 2591 de 1991- sino que tiene fuerza de ley ordinaria y versa sobre asuntos de trámite, así que no desconoce la reserva de ley estatutaria. La sentencia C-699 de 2016

también señaló que había reservas legales implícitas, las cuales tampoco se interfieren en este caso.

17. Según el Procurador General de la Nación, además de los declarados por la Corte en la sentencia C-699 de 2016 hay otros límites de competencia para estos decretos ley, pues los mismos no deberían ser admisibles para regular materias que requieran una especial deliberación democrática, o asuntos que sean de iniciativa privativa del Gobierno Nacional. En este último caso, si el Gobierno es el único que puede ejercer la iniciativa, sobre un aspecto que él mismo ha regulado en un decreto con fuerza de ley, se obstruiría el control del Congreso sobre ese particular. Sin embargo, ninguno de estos limitantes adicionales se ve transgredido por el Decreto ley objeto de revisión, por cuanto es una normatividad relativa al trámite que si bien corresponde por principio a la ley no exige especial deliberación democrática, ni tampoco tiene iniciativa privativa del Gobierno Nacional, de modo que no hay problemas en este punto. A lo cual agrega que el Decreto ley tiene una relación de conexidad probada con el Acuerdo final, por cuanto coadyuva su implementación, y el control constitucional fue expresamente tratado en las negociaciones para terminar el conflicto. Sobre este particular señala el Ministerio Público:

“Al revisar el Decreto 121 de 2017 en conjunto, se encuentra que su objeto directo es determinar las condiciones procedimentales que permitirán materializar el juicio de constitucionalidad diseñado para las normas expedidas con fundamento en el Acto Legislativo 01 de 2016. Ello quiere decir, que su finalidad es la ejecución del marco constitucional establecido específicamente para la implementación del Acuerdo de Paz. [...] la Procuraduría encuentra que el control de constitucionalidad de las normas que implementen el Acuerdo de Paz fue una temática que ocupó las negociaciones de paz, y que hoy integra el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y Duradera. Durante las negociaciones, el 12 de mayo de 2016, el Gobierno Nacional y la Guerrilla de las FARC arribaron al Acuerdo parcial 69, el cual tenía por objeto *‘brindar seguridad y estabilidad jurídica al Acuerdo Final; para asegurar su introducción al ordenamiento jurídico colombiano y para dar garantías de cumplimiento de dicho Acuerdo Final, tanto conforme al derecho interno colombiano como conforme al derecho internacional’*. Dicho acuerdo pretendió que **(sic)** *‘Gobierno Nacional introducirá, antes del 18 de mayo de 2016, [...] [un] texto en la tramitación del Acto Legislativo no.4/2015 Senado, 157/2015 Cámara’* el cual tenía por una de sus finalidades que se regulara el control de constitucionalidad de las leyes y los actos legislativos que se utilizaran para implementar el Acuerdo de Paz. Así mismo, en la página 277 del Acuerdo Final se evidencia el acuerdo especial del 7 de noviembre de 2016, cuyo

texto recoge y actualiza el acuerdo parcial 69 del 12 de mayo de 2016, ya referido”.

18. En lo que atañe a la constitucionalidad del articulado, asevera que los artículos del Decreto 121 de 2017, en general, no lesionan principios constitucionales. Observa que el parámetro de control en este caso no puede ser exclusivamente el artículo 242 de la Constitución, toda vez que hay normas especiales sobre la materia, contenidas en los artículos 1 y 2 del Acto Legislativo 1 de 2016. El artículo 1º bajo examen es constitucional, por cuanto se contrae a reducir los términos del proceso de control a una tercera parte de los ordinarios. Dado que la Constitución solo regula los términos para rendir el Concepto Fiscal, en 30 días, y para que la Corte Constitucional tome su decisión, en 60 días, el artículo 1º debía reducir esos plazos a una tercera parte, lo cual hizo a fijar el plazo para el concepto del Procurador en 10 días, y para la decisión de la Corte en 20 días. Por su parte, el artículo 2 puede tener un eventual problema de inconstitucionalidad, pues el artículo 242 –según la Vista Fiscal- dispone que el control de los proyectos de ley estatutaria debe surtir en una tercera parte del término dispuesto para el proceso ordinario. Si ese término se reduce, a su vez, a una tercera parte, el Procurador contaría con tres días para conceptuar, y la Corte con 6 para decidir, lo cual sería sumamente corto para realizar un control adecuado, por lo cual debe reinterpretarse el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016, en el sentido de que exige reducir a la tercera parte los plazos del proceso ordinario. El artículo 3 es exequible, porque ajusta los términos procesales para que “*el control constitucional*” se adelante en un plazo máximo de dos meses. Finalmente, señala que aunque hay un vacío, en lo atinente al término que tiene el Gobierno para enviar los decretos a revisión, este debe suplirse con el artículo 36 del Decreto 2067 de 1991.

## **V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

### **Competencia**

1. La Corte Constitucional es competente para revisar este Decreto ley, en virtud de lo previsto en el artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016.

### **Estructura de la presente sentencia**

2. La Sala Plena de la Corte revisará la constitucionalidad del Decreto ley 121 de 2017 ‘*por el cual se adiciona un capítulo transitorio al decreto 2067 de 1991*’, en el siguiente orden: (i) precisará el alcance del control constitucional en esta clase de procesos, (ii) efectuará un control procedimental del Decreto ley considerado en su integridad, y (iii) examinará el contenido material de cada uno de sus artículos de forma individual.

### **Alcance del control de los decretos leyes proferidos en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por el Acto Legislativo 1 de 2016**

3. El control constitucional de los decretos ley, dictados al amparo del artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016, es: (i) *jurisdiccional*, razón por la cual no se examina su conveniencia u oportunidad, sino su conformidad con el orden constitucional; (ii) *automático*, en cuanto no requiere una acción pública de inconstitucionalidad ni, por su naturaleza, es susceptible de objeción gubernamental (AL 1 de 2016 art 2); (iii) *participativo*, ya que cualquier ciudadano puede intervenir en el proceso (CP art 242 num 1); (iv) y *posterior*, pues consiste en la revisión de un decreto ley promulgado que, en este caso, ya ha entrado en vigor. El Ministerio Público le solicita a la Corte Constitucional determinar, además, si esta revisión conduce a un fallo que hace tránsito a cosa juzgada absoluta o relativa. Observa que mientras el control de actos legislativos y leyes es automático y “*único*” (art 1º), lo cual implica que la providencia que lo efectúe hace tránsito a cosa juzgada absoluta, el control de estos decretos leyes es “*automático posterior a su entrada en vigencia*”, pero no se prevé si es único o definitivo, y en consecuencia no es claro si la cosa juzgada es absoluta o relativa. Por tanto, el Concepto Fiscal le solicita a la Corte definir este problema.

4. Las normas del Acto Legislativo 1 de 2016 se integran a la Constitución, y deben ser interpretadas de conformidad con el principio de unidad del orden constitucional. En virtud de este principio, el intérprete debe leer las previsiones de la Constitución 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*”.<sup>2</sup> En consecuencia, para determinar el alcance del control constitucional de los decretos leyes dictados al amparo del Acto Legislativo 1 de 2016, si bien debe tenerse en cuenta la literalidad del artículo 2º del referido acto reformativo, el sentido literal debe evaluarse a la luz del contexto constitucional del cual forma parte y en el cual se inserta. El texto del artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016 prevé que estos decretos leyes se sujetan a un control “*automático posterior a su entrada en vigencia*”, y no dice que sea único o definitivo. Es cierto, además, que esto contrasta con lo dispuesto en el artículo 1º del mismo acto reformativo para la revisión de actos legislativos y leyes, pues para estos actos sí consagra expresamente que el control debe ser “*único*”. Sin embargo, esto no significa necesariamente que la revisión de los decretos leyes especiales concluya con un fallo que haga tránsito a cosa juzgada relativa, pues el Acto Legislativo 1 de 2016 se integra a un horizonte constitucional dotado de un régimen de control de constitucionalidad más amplio y significativo, el cual informa su interpretación en el siguiente sentido.

5. El artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016 estatuye que la revisión constitucional de los decretos leyes, dictados en virtud de las facultades extraordinarias allí conferidas, debe ser “*automático posterior a su entrada en vigencia*”. Es necesario entonces dilucidar cómo se entiende el control

<sup>2</sup> Sentencia C-535 de 2012 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Unánime).

“*automático*” y “*posterior a su entrada en vigencia*” en el ordenamiento constitucional colombiano.

5.1. El control judicial de constitucionalidad en cabeza de la Corte puede activarse dos modos. En primer lugar, de forma *rogada*, evento en el cual la Corte solo puede revisar la constitucionalidad de una o más normas cuando así se le solicite por una persona u organismo legitimado para ello. En segundo lugar, de forma *automática*, caso en el cual no requiere solicitud de ninguna naturaleza, pues puede aprehender incluso de oficio, y por ministerio de la Constitución, el conocimiento del respectivo acto. El control *rogado* puede originarse en una acción pública de inconstitucionalidad instaurada contra actos reformativos de la Constitución, leyes y decretos con fuerza de ley (CP art 241 nums 1, 4 y 5), o en objeciones gubernamentales contra los actos susceptibles de objetarse (CP art 241 num 8). El control *automático* se ejerce, por ejemplo, respecto de las leyes que convocan a un referendo o a asamblea constituyente, de decretos legislativos que declaran, desarrollan, prorrogan o levantan un estado de excepción, de los proyectos de ley estatutaria y de las leyes aprobatorias de tratados expedidas con posterioridad a la Constitución de 1991 (CP art 241 nums 2, 7, 8 y 10). También es automática la revisión de constitucionalidad de los actos legislativos, las leyes, los proyectos de ley estatutaria y los decretos leyes expedidos en el marco de las previsiones del Acto Legislativo 1 de 2016 (AL 1 de 2016 arts. 1 y 2).

5.2. El control constitucional que ejerce la Corte puede ser *posterior* o *previo* a un momento jurídicamente relevante. Usualmente, el control es *previo* o *posterior*, según si se efectúa antes o después de ser *promulgado* el acto sujeto a revisión, sin considerar su momento de entrada en vigencia.<sup>3</sup> En este sentido, sería *posterior* el control de los actos reformativos de la Constitución, las leyes, los decretos con fuerza de ley y los decretos legislativos (CP arts. 241 - nums 1, 4, 5 y 7- y 379), y *previo* el de los proyectos de ley estatutaria y de los proyectos objetados por el Gobierno Nacional. No obstante, en ciertos contextos el momento jurídicamente relevante puede no ser la promulgación, sino la entrada en vigor del respectivo acto.<sup>4</sup> En el Acto Legislativo 1 de 2016, por ejemplo, es claro que el control de actos legislativos, leyes y decretos leyes es *posterior*, no a la promulgación, sino a su entrada en vigencia (arts. 1 y 2), mientras el de las “*leyes estatutarias*” tiene carácter “*previo*”, y puede presumirse que ha de ser previo al menos a su entrada en vigencia. No es igual, debe recabarse, que el control sea posterior a la promulgación de un acto, a que sea posterior a su entrada en vigencia, toda vez que “*promulgada*” y “*vigente*” son dos propiedades que pueden no coincidir cronológicamente. Mientras la promulgación es un acto de divulgación pública del documento o texto normativo, que no implica por sí misma fuerza normativa para lo promulgado, la vigencia sí tiene implicaciones normativas para el acto

<sup>3</sup> En la doctrina, puede verse Favoreu, Louis. *Los Tribunales Constitucionales*. Barcelona. Ariel. 1994, p. 36.

<sup>4</sup> Ver, por ejemplo, Brewer-Carías, Allan R. *Derecho Procesal Constitucional*. 2ª edición. Bogotá. Doctrina y Ley. Editorial Jurídica Venezolana. Investigaciones Jurídicas. 2013, p. 117.

jurídico.<sup>5</sup> De ordinario, las leyes y decretos entran en vigencia con su promulgación, pero naturalmente está dentro de las facultades del autor de la norma sujetar la entrada en vigor de sus actos a plazo o condición, susceptibles de cumplirse después de la promulgación, caso en el cual la norma podría estar promulgada pero carecer de vigencia.<sup>6</sup>

6. Lo anterior es relevante destacarlo, no solo para esclarecer las competencias de control en el presente caso, sino además para resaltar lo siguiente. El control *rogado*, por sus características, se circunscribe en principio a los cargos u objeciones presentadas por los ciudadanos o el Gobierno Nacional, y como no implica confrontar el acto con todas las normas constitucionales, deja una competencia remanente en el órgano encargado de la revisión. En contraste, el control automático agota por naturaleza la competencia de la Corte, pues no depende de acusaciones de ciudadanos o autoridades algunas, sino supone un cotejo de todo el acto sujeto a examen con la totalidad de normas constitucionales pertinentes, definidas en función de la competencia de la Corte. Por ejemplo, los proyectos de ley estatutaria, los decretos legislativos dictados al amparo del estado de excepción y las leyes aprobatorias de tratados, tienen control automático pues no precisan de acción pública u objeciones, y esto significa que su revisión se produce respecto de todo el ordenamiento constitucional relevante, con lo cual se agotan las competencias de control de la Corte, las cuales solo pueden reactivarse por vicios sobrevinientes a la decisión judicial de constitucionalidad. Estas características no se las da el hecho de que la Constitución establezca que la Corte debe decidir “*definitivamente*” sobre su constitucionalidad. Esto es ciertamente lo que dice la Carta Política, cuando regula el control de los proyectos de ley estatutaria, los decretos legislativos y las leyes aprobatorias de tratados públicos (CP art 241 nums 7, 8 y 10). Sin embargo, obsérvese que la Constitución también prevé que la Corte debe decidir “*definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como institucionales*” (art 241 num 8), y sin embargo el control que se inicia por objeciones gubernamentales no es integral, sino circunscrito a las acusaciones.

7. Resulta entonces claro que una competencia de control constitucional automático implica por regla general la revisión del acto conforme a todos los preceptos constitucionales relevantes. Y si se confronta la norma con todo el orden superior pertinente, entonces no habría competencia para un juicio posterior sobre las mismas bases, por lo cual los fallos de control automático

---

<sup>5</sup> La Ley 4 de 1913, en su artículo 52, dice en lo pertinente: “La promulgación consiste en insertar la ley en el periódico oficial, y se entiende consumada en la fecha del número en que termine la inserción.”

<sup>6</sup> Sentencia C-084 de 1996 (MP Carlos Gaviria Díaz. Unánime). En ese caso se demandó una norma que preveía su entrada en vigencia a partir, no de la promulgación, sino de una fecha futura y cierta. Se cuestionaba porque, según el actor, el competente para determinar el periodo de vigencia de una ley es el Gobierno. La Corte desestimó este cargo, en parte, porque “[...] la entrada en vigencia de las normas se produce únicamente como resultado de una decisión tomada discrecionalmente por quien tiene la competencia de hacerlas”.

harían en principio tránsito a cosa juzgada absoluta. En contraste, el control rogado tiene en principio un alcance restringido, toda vez que inicialmente se limita a enjuiciar las disposiciones sujetas a examen de conformidad con las previsiones superiores en que se sustentan los cargos, y queda abierta la competencia para adelantar juicios posteriores por acusaciones diferentes. Solo de forma excepcional, y bajo condiciones precisas, en ejercicio del control rogado la Corte Constitucional puede extender sus competencias de revisión hacia confrontar los preceptos demandados con normas constitucionales no invocadas en la demanda<sup>7</sup> o en las objeciones gubernamentales.<sup>8</sup> En consecuencia, el hecho de que el poder de reforma constitucional hubiese caracterizado, en el Acto Legislativo 1 de 2016, el control de estos decretos leyes como automático conlleva como efecto que sea integral, y que el fallo en el cual se plasme la conclusión del juicio, en principio, haga tránsito a cosa juzgada absoluta. Esto además se corresponde con una lectura contextual y teleológica del Acto Legislativo en cuanto tal, pues este se inserta en un complejo institucional para la transición hacia el fin del conflicto, y busca con el control automático estabilizar las reglas que faciliten o aseguren la implementación o desarrollo del Acuerdo final. Sería contrario a este cometido que pudieran presentarse sucesiva e indefinidamente controversias judiciales sobre la validez de estos decretos leyes, puesto que dejaría las reglas de la transición en riesgo permanente de cambio o desaparición jurídica.

8. Lo anterior no obsta para que un decreto ley especial sujeto a control automático, luego sea objeto de ulterior revisión por vicios sobrevinientes, como por ejemplo los que resulten de una reforma constitucional, o de una

---

<sup>7</sup> Sentencia C-284 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa. AV Luis Ernesto Vargas Silva). En ese caso, la Corte examinó la validez de una norma legal, por un problema que no surgía de los cargos de la demanda. Entonces enunció los siguientes requisitos, que se cumplían en esa ocasión, para hacer un control por fuera del marco de los cargos: “i. Debe haber una demanda de inconstitucionalidad con aptitud para provocar un pronunciamiento de fondo [...]; ii. El control que ejerza la Corte, en virtud de esta potestad, debe versar sobre una norma efectivamente demandada, o susceptible de controlarse en virtud de una integración de la unidad normativa, de conformidad con los estrictos y precisos términos del artículo 241. [...]; iii. Este poder tiene como límite, que el acto sujeto a control admita una revisión de constitucionalidad por razones normativas no planteadas en la demanda; [...] iv. Cuando se trate de vicios sujetos a la caducidad de la acción pública (CP arts. 242 y 379), esta última debe haber sido instaurada antes de que expire el término de caducidad, pues de lo contrario resulta inviable ejercer esta competencia de control; [...] v. Debe ser clara la competencia de la Corte para ejercer este tipo de revisión de constitucionalidad sobre la norma acusada; vi. Finalmente, es admisible controlar el acto demandado a la luz de normas constitucionales no invocadas en la demanda, sólo si se advierte un vicio *evidente* de inconstitucionalidad.”

<sup>8</sup> Sentencia C-1404 de 2000 (MMPP Carlos Gaviria Díaz y Álvaro Tafur Galvis. AV Alfredo Beltrán Sierra y José Gregorio Hernández Galindo. SV Alfredo Beltrán Sierra, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero y Martha Victoria SÁCHICA Méndez). En esa oportunidad la Corte se pronunció sobre una cuestión que no había sido planteada en las objeciones gubernamentales. Dijo, al respecto: “en ciertas ocasiones se hace necesario que esta Corporación se pronuncie sobre aspectos que no fueron planteados explícitamente por el Gobierno, pero cuyo análisis resulta ser un presupuesto indispensable para el estudio de las razones de inconstitucionalidad formuladas en las objeciones mismas”.

modificación del decreto ley.<sup>9</sup> Tampoco se opone a que, en el control de estos decretos, se presenten subsiguientes demandas por problemas *objetivos* y *trascendentales* cubiertos con cosa juzgada *aparente*. Esto regularmente es inviable después del control constitucional automático.<sup>10</sup> No obstante, en la presente sentencia se trata de definir el alcance de una competencia de control con características únicas: (i) versa sobre decretos con fuerza de ley, desprovistos de los atributos democráticos que les da a las leyes el hecho de emanar del Congreso; (ii) son además decretos leyes que pueden tener vocación de permanencia; (iii) su control se efectúa en un término más reducido que el ordinario; (iv) y se produce, asimismo, dentro de un contexto institucional en el cual las leyes y los actos legislativos especiales también deben ser revisados judicialmente dentro de plazos procesales comprimidos. En vista de estas particularidades, si bien la Corte considera que la cosa juzgada es por principio absoluta, no podría cerrar definitivamente la posibilidad de someter de nuevo a control estos decretos pues esto podría amenazar a la integridad y supremacía del orden constitucional (CP art 241). Por tanto, de forma excepcional, si se demuestra de manera estricta que un decreto ley especial presenta problemas de inconstitucionalidad objetivos y trascendentales, no cubiertos sino por una cosa juzgada aparente en la sentencia que efectuó su revisión automática, pueden someterse nuevamente a control (CP art 241 num 5). De lo contrario, la cosa juzgada absoluta inhibe la competencia de la Corte Constitucional para conocer de las demandas contra estos decretos leyes.

9. Visto lo anterior, procede la Corte a examinar la validez del procedimiento de formación del Decreto ley bajo revisión, y luego la de su contenido material.

---

<sup>9</sup> Como ocurre, por ejemplo, con el control de los proyectos de ley estatutaria, que luego pueden controlarse por vicios sobrevinientes. La Corte ha sostenido, al respecto, que: “[...] una vez expedida [l]a ley estatutaria, ésta no podrá ser demandada en el futuro por ningún ciudadano”, a menos que el “presunto vicio de inconstitucionalidad surja con posterioridad al control previo que ella realizó”. Ver, sentencia C-011 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero. SPV Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero). Esta excepción ha sido aplicada por la Corte, por ejemplo, en la sentencia C-443 de 2011 (MP Humberto Sierra Porto. SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). En ese caso, la Corte emitió un nuevo fallo de fondo sobre una norma de una ley estatutaria, luego de constatar que “[...] con la reforma introducida mediante el Acto Legislativo 01 de 2009 al artículo 109 de la Constitución, cuyo desconocimiento se acusa en esta oportunidad, se produjo un cambio del parámetro constitucional que tuvo en cuenta la Corte al examinar el proyecto de ley estatutaria, que eventualmente podría dar lugar a una inconstitucionalidad sobreviniente”. También puede verse la sentencia C-713 de 2008, en la cual la Corte efectuó un control sobre la reforma legal a la ley estatutaria de administración de justicia.

<sup>10</sup> Auto 042 de 2002 (MP Clara Inés Vargas Hernández. Unánime). En ese caso la Corte negó un recurso de súplica, interpuesto contra el auto de rechazo de una demanda de inconstitucionalidad dirigida contra una ley estatutaria por un vicio preexistente al control automático. El accionante sostenía que si bien la sentencia de control del proyecto de ley estatutaria había hecho a tránsito a cosa juzgada, en un aspecto puntual esa cosa juzgada era aparente. La Corte negó el recurso porque es absoluta cosa juzgada a la cual hacen tránsito los fallos que controlan automáticamente un proyecto de ley estatutaria, y no cabe la cosa juzgada aparente. Esta posición luego se ha reiterado, por ejemplo, en el auto 097 de 2006 (MP Rodrigo Escobar Gil. Unánime), a propósito de un asunto similar en lo relevante.

## **Control del procedimiento de formación del Decreto ley 121 de 2017. Parámetros de forma y competencia en la revisión de los decretos leyes expedidos al amparo del artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016**

10. El control constitucional sobre los decretos leyes especiales, proferidos al amparo del Acto Legislativo 1 de 2016, debe ser “*automático*” y, como se indicó, en este contexto eso supone hacer una revisión que confronte el acto enjuiciado con todas las normas constitucionales pertinentes. Si bien la competencia de control de esta Corte sobre dichos decretos se la atribuye directamente el artículo 2 del Acto Legislativo referido, lo cierto es que para determinar los alcances de la misma el texto del artículo 241 es una “*guía ineludible*”.<sup>11</sup> Esta disposición distingue solo dos categorías de vicios de inconstitucionalidad: los de “*contenido material*” y los de “*procedimiento*”. No hay una tercera categoría independiente de esas, y por ese motivo esta Corporación ha sostenido que la Carta adopta una clasificación “*bipartita*” de los vicios.<sup>12</sup> Por tanto, toda especie de infracción constitucional identificable en la práctica debe reconducirse razonablemente hacia una de ellas. Algunos actos, como por ejemplo los reformatorios de la Constitución, sólo pueden ser controlados por “*vicios de procedimiento*” (CP art 241 nums 1 y 2). Otros, en cambio, como es el caso de las leyes, los proyectos de ley, los decretos con fuerza de ley y los decretos legislativos pueden controlarse tanto “*por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación*” (CP art 241 nums 4, 5 y 10). El artículo 241 de la Carta –como se ve– no habla de *vicios de forma*, ni de *vicios de competencia*, aunque estas nociones son empleadas en otras disposiciones y por la jurisprudencia (CP art 242 num 3). Sin embargo, esto no se debe a que sean géneros de vicios adicionales a los de contenido material y procedimiento, sino a que son especies que deben poder subsumirse en alguna categoría general enunciada por el artículo 241.

11. Por lo anterior, la Corte efectuará en el presente acápite un control inicial del procedimiento de formación del Decreto ley 121 de 2017, y en el siguiente revisará el contenido material de sus previsiones. Para estos efectos, debe mencionarse que la vulneración de las normas superiores que regulan el *procedimiento* de formación de un decreto con fuerza de ley, puede dar lugar al menos a dos especies de vicios, los de *forma* por una parte, y los de *competencia* por otra. La Corte Constitucional en su jurisprudencia ha señalado que las acciones públicas contra los decretos con fuerza de ley, cuando se acusan por un presunto exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias, no se sujetan a la caducidad por *vicios de forma* que contempla el artículo 242 numeral 3 de la Carta, pues no son vicios de forma sino de competencia.<sup>13</sup> Esto no implica sustraer la especie de los vicios de

<sup>11</sup> Sentencia C-551 de 2003, antes referida.

<sup>12</sup> Sentencia C-551 de 2003, ya referida, precisamente al caracterizar la competencia de la Corte en el control de vicios de competencia del poder de reforma constitucional.

<sup>13</sup> Sentencia C-126 de 1998 (MP Alejandro Martínez Caballero. Unánime). En ese caso se controlaba un Decreto ley del 18 de diciembre de 1974 (Código de Recursos Naturales), a raíz de una demanda interpuesta el 4 de agosto de 1997, por supuesta extralimitación de competencias por parte del Presidente. La Corte declaró que no había caducidad: “La Corte coincide con los actores

competencia del género de las infracciones al procedimiento, ya que la jurisprudencia ha establecido que los vicios de competencia son de procedimiento.<sup>14</sup> La posición de la Corte Constitucional recoge de este modo una amplia tradición jurídica, según la cual el *procedimiento* comprende no solo asuntos formales y de trámite, sino también reglas sobre la competencia.<sup>15</sup> Por lo mismo, la Corte a continuación verificará primero lo atinente a la forma, y acto seguido los asuntos de competencia.

*a. Control sobre la forma del Decreto ley 121 de 2017*

12. El artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 faculta “*al Presidente de la República*” para expedir decretos con fuerza de ley. Por tanto, se requiere ante todo que cuenten con la firma del Presidente de la República. Si bien la reforma constitucional no precisa que dichos decretos leyes deban ser suscritos por el Ministro del ramo correspondiente, esta norma se integra a una Constitución que contempla otras previsiones. Entre ellas se encuentra el artículo 115 Superior, de acuerdo con el cual “[n]ingún acto del Presidente, excepto el de nombramiento de ministros y directores de departamentos administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe de Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor y fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables”. Como se observa, la regla es que los actos del Presidente de la República, para tener “*valor y fuerza*”, deben ser

---

en que los vicios ligados a la falta de competencia del Gobierno en el ejercicio de facultades extraordinarias no son de forma sino de competencia, por lo cual no opera la cláusula de caducidad prevista por el artículo 242 ordinal 3° de la Carta”. Esta posición se ha reiterado en otras ocasiones, por ejemplo en las sentencias C-909 de 2007 (MP Clara Inés Vargas Hernández. SV Jaime Araújo Rentería), C-261 de 2016 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV Alejandro Linares Cantillo).

<sup>14</sup> En el control de los actos reformativos, que solo pueden ser declarados inexecutable por vicios de procedimiento (CP art 241 nums 1 y 2), la Corte ha señalado que los vicios de competencia son de procedimiento. Sentencia C-970 de 2004 (MP Rodrigo Escobar Gil. AV Humberto Sierra Porto. SV Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra). En ese caso se controlaba una reforma de la Constitución, demandada por incurrir en una sustitución de la Constitución. La Corte declaró executable el acto, y en la caracterización del cargo lo clasificó como un “*vicio de competencia*”, en diversas ocasiones. Esta clasificación ha sido reiterada en distintas oportunidades, por ejemplo en sentencia C-971 de 2004 y C-1040 de 2005.

<sup>15</sup> Por ejemplo, ver Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia del 30 de julio de 1981 (MP Luis Carlos Sábica Aponte). Gaceta judicial Nro. 2405. P. 279. En esa ocasión, la Corte Suprema debía decidir si resultaba aplicable la cláusula de caducidad de la acción pública por “*vicios de forma*”, creada por el Acto Legislativo 1 de 1979. En ese caso se demandaba una ley aprobada con las mayorías exigidas en la Constitución, pero por una comisión cuya elección luego fue anulada por el Consejo de Estado. En la demanda se impugnaba entonces un acto pero no por su contenido material, sino por un aspecto de validez referido al órgano que participó en su trámite de expedición (competencia). La Corte Suprema de Justicia sostuvo que, pese a referirse al proceso de formación de la ley, no era en sentido estricto un vicio de forma, y por lo tanto juzgó inaplicable la cláusula de caducidad. A esto se suma el hecho de que nuestras prácticas legislativas indican con claridad que la *competencia* es un asunto intrínsecamente vinculado al concepto de *procedimiento*. Es por esto que la competencia judicial, por ejemplo, no se encuentra en los códigos sustantivos sino en los de procedimiento. Es también por ese motivo que en materia arbitral, donde solo procede el recurso de anulación o su homólogo por errores in procedendo, se asume sin discusión que es posible impugnar la competencia del tribunal.

suscritos por el Ministro del ramo o Director de Departamento pertinente. Esto aplica salvo cuando se trata de nombramientos de ministros y directores de departamentos administrativos, de actos dictados en calidad de Jefe de Estado y de suprema autoridad administrativa. La expedición de decretos leyes no cabe en estas excepciones, porque es fruto del ejercicio de una función legislativa extraordinaria, que no es por tanto administrativa y produce efectos internos. Por ende se aplica la regla general del artículo 115, y (i) debe ser suscrito por el Presidente y el Ministro del ramo o Director de Departamento respectivo.

13. De otro lado, (ii) por tratarse de una función legislativa extraordinaria, el Gobierno Nacional debe observar un requisito de forma contemplado en la Constitución para las leyes, cual es el de asignarles a los decretos leyes un título (CP art 169). Igualmente es preciso (iii) que se invoque expresamente la facultad en virtud de la cual el Presidente de la República adquiere atribuciones para dictar el decreto ley, lo cual es exigible con el fin de precisar la naturaleza jurídica del acto, y así adecuar su configuración a efectos de garantizar un control constitucional por la autoridad judicial competente. Finalmente, el Presidente de la República (iv) debe exponer los motivos que justifican la expedición del decreto ley. Esta condición se sustenta en que los decretos leyes, a diferencia de la legislación aprobada por el Congreso de la República, no surte un proceso deliberativo público que faculte a la ciudadanía y a los organismos encargados del control para conocer las motivaciones de quien los expide. Sin embargo, en los decretos leyes es tan necesario como en las leyes del Congreso poder conocer las motivaciones que originaron su expedición, no solo porque la función pública está en general sujeta al principio de publicidad (CP arts. 133, 209 y 228), sino además porque la publicidad de los motivos es una condición necesaria para garantizar adecuadamente el derecho ciudadano a intervenir en los procesos de constitucionalidad en defensa de la Constitución (CP arts. 40 y 242 num 1).

14. Pues bien, todos los anteriores requisitos de forma se cumplen en el presente caso. (i) Para empezar, el Decreto ley 121 de 2017 fue suscrito por el señor Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, y por el entonces Ministro de Justicia y del Derecho, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, quien es el Ministro del ramo respectivo puesto que el Decreto bajo examen versa sobre un procedimiento de aplicación de justicia constitucional. (ii) El Decreto ley 121 de 2017 trae un título: “*por el cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991*”, que basta para cumplir el requisito, aplicable a los decretos leyes, del artículo 169 de la Carta. (iii) Además, el Decreto ley 121 de 2017 estatuye de forma expresa que su expedición se surte “*en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 [...]*”. (iv) Finalmente, el Presidente de la República expone los motivos que sustentan el Decreto ley 121 de 2017. Dado que la presente es una verificación de forma, la existencia objetiva de los motivos basta para superar este requisito. En este punto no es entonces preciso preguntarse por si esos motivos realmente justifican, junto con el contenido

del Decreto ley, su constitucionalidad, cuestión que se definirá más adelante. Por ende, puede decirse que el Decreto bajo examen es constitucional en su forma.

*b. Control sobre la competencia del Presidente de la República para expedir el Decreto ley 121 de 2017*

15. 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*’ facultó al Presidente de la República para expedir “*decretos con fuerza de ley*”, bajo determinadas condiciones. (i) Estas facultades extraordinarias solo se le confirieron por “*180 días*”, los cuales han de contarse desde la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016. Este, a su turno, entra en vigencia “*a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*” (AL 1 de 2016 art 5º). En el presente proceso, una intervención señala que la Corte Constitucional debe definir si esos 180 días, constitutivos del plazo para expedir decretos leyes al amparo del Acto Legislativo 1 de 2016, deben concebirse como días hábiles o si, por el contrario, deben tenerse como días calendario.<sup>16</sup> Como adelante se indicará, este problema aún no forma parte de los que la Corporación tiene competencia para resolver, pues en cualquier caso el Decreto ley 121 de 2017 fue expedido dentro del ámbito temporal de las facultades extraordinarias.

16. (ii) El artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 precisa que los decretos leyes dictados con base en las facultades que confiere, debe “*facilitar*” y “*asegurar*” la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo final para la terminación del conflicto. La Corte en la sentencia C-699 de 2016, al controlar la constitucionalidad del artículo 2 del Acto Legislativo indicado, señaló que la habilitación legislativa extraordinaria no sustituye el principio de separación de poderes y funciones, por cuanto el Presidente tiene competencias limitadas.<sup>17</sup> En lo pertinente dijo, entonces, que “[e]n 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”.<sup>18</sup> Obsérvese entonces que esta exigencia directamente estatuida en el Acto Legislativo 1 de 2016, requiere para los decretos leyes *conexidad teleológica*. La conexidad teleológica significa entonces probar que el acto enjuiciado es instrumental a

<sup>16</sup> Intervención de la Universidad Externado de Colombia.

<sup>17</sup> Sentencia C-699 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa. AV Aquiles Arrieta Gómez, Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Luis Ernesto Vargas Silva. SPV Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio y Alberto Rojas Ríos. SV Luis Guillermo Guerrero Pérez).

<sup>18</sup> Sentencia C-699 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa. AV Aquiles Arrieta Gómez, Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Luis Ernesto Vargas Silva. SPV Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio y Alberto Rojas Ríos. SV Luis Guillermo Guerrero Pérez).

la realización de los objetivos o compromisos del Acuerdo final, en la forma específica en que debe serlo de conformidad con el Acto Legislativo 1 de 2016. Pues bien, este último acto reformativo habilita al Presidente de la República solo para expedir decretos leyes cuyo contenido tenga por objeto “*facilitar*” o “*asegurar*” la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo final (art 2). La conexidad teleológica, en este contexto, supone entonces mostrar su potencial o bien para “*facilitar*” o bien para “*asegurar*” la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo final (AL 1 de 2016 art 2).

17. (iii) Los decretos leyes dictados con base en la habilitación legislativa del artículo 2, Acto Legislativo 1 de 2016, deben entonces facilitar o asegurar la implementación o desarrollo del Acuerdo final. Esta relación instrumental específica debe surgir en principio de la propia configuración del decreto ley, y por lo mismo debe ser susceptible de advertirse con la lectura de sus disposiciones o de su exposición de motivos pues, como se indicó, en todo decreto ley debe haber una motivación que explique o justifique las normas que contiene. Pero no bastaría con que alguna parte del decreto justifique su conexidad teleológica con el Acuerdo final, pues debe haber además congruencia entre las motivaciones y las disposiciones del decreto con fuerza de ley.<sup>19</sup> Mientras la exigencia de motivación expresa responde al principio de publicidad y a los derechos al debido proceso y a defender la Constitución, el deber de conexidad entre las normas y las motivaciones busca garantizar el principio de interdicción de la arbitrariedad, que está implícito en todo Estado de derecho (CP art 1). Por lo tanto, en los decretos leyes especiales debe haber conexidad probada entre la exposición de motivos y sus propias disposiciones.

18. (iv) Además de los anteriores limitantes de competencia, el Acto Legislativo 1 de 2016 estatuye directamente que las facultades extraordinarias allí conferidas no pueden ejercerse para “*expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayoría calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos*”. En la sentencia C-699 de 2016, al revisar la constitucionalidad del precepto que contiene esa restricción, la Corte consideró que no sustituía la Carta Política, entre otras razones porque la competencia legislativa extraordinaria era realmente limitada, pues no solo se sometía a las reservas explícitas previstas en el Acto Legislativo 1 de 2016, sino también a otras que están contenidas en el texto constitucional y que el Presidente de la República debe respetar. En específico, advirtió que en cuanto no es válido introducir reformas constitucionales implícitas,<sup>20</sup> había restricciones previstas en la Constitución

<sup>19</sup> En la sentencia que revisó el Decreto ley 2204 de 2016 ‘*por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio*’, correspondiente al expediente RDL-001, esta Corte reconoció que además debe haber conexidad entre las normas del decreto ley y sus motivaciones. Sentencia C-160 de 2017.

<sup>20</sup> 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

que regían incluso para ejercer la habilitación del Acto Legislativo 1 de 2016. Dijo la Corte, al respecto, que en virtud de lo anterior “*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)*”.<sup>21</sup>

19. (v) La Corte observó también, en el control del Acto Legislativo 1 de 2016, que se debe verificar la *estricta necesidad* de los decretos ley; es decir, “*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*”.<sup>22</sup> Esta exigencia de *estricta necesidad* se justifica porque toda habilitación extraordinaria para legislar supone un sacrificio para el principio democrático. Mientras el Congreso de la República representa al pueblo, tiene una configuración pluralista y garantías de multiculturalidad, y sus procedimientos son deliberativos y mayoritarios, el Presidente de la República no encarna simultáneamente todos estos valores. Por lo mismo, ese sacrificio debe estar debidamente justificado. Tradicionalmente, la atribución de facultades extraordinarias se legitima por la conveniencia de contar con legislación *oportuna* o *tecnificada*.<sup>23</sup> Pero en el contexto del Acto Legislativo 1 de 2016 no es suficiente con apelar en abstracto a estos dos objetivos. Es posible que las medidas del decreto ley se requieran con inmediatez, pero el procedimiento legislativo especial garantiza una legislación expedita. Es también factible que las normas del decreto ley exijan desarrollo técnico, pero las reglas especiales del proceso legislativo propician la tecnificación de la legislación. En efecto, para la formación de leyes especiales en este contexto institucional hay trámite preferencial, absoluta prelación en el orden del día, tres debates, iniciativa exclusiva y control gubernamental de las modificaciones por medio de aval. Todos estos instrumentos son aptos para lograr una regulación oportuna y técnica, con un sacrificio menor al principio democrático que el irrogado por un decreto con fuerza de ley. Por consiguiente, el principio de *estricta necesidad* en el control de los decretos

---

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”.

<sup>21</sup> Cita de la sentencia C-699 de 2016: “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””.

<sup>22</sup> Sentencia C-699 de 2016, citada.

<sup>23</sup> Pachón Ortiz, Daniel Antonio. *Técnica de los Decretos del Presidente*. Bogotá. Ediciones Rosaristas, 1988, pp. 333 y 334. SÁCHICA Aponte, Luis Carlos. *El Control de Constitucionalidad*. Bogotá. Temis. 1988, p. 96.

leyes supone que debe haber un imperativo de regulación no susceptible de satisfacción por el proceso legislativo especial.

20. Conforme a los anteriores principios, la Corte concluye entonces lo siguiente. (i) El Acto Legislativo 1 de 2016 facultó al Presidente de la República para dictar estos decretos leyes dentro de los 180 días siguientes a su entrada en vigencia, hecho que ocurrió con la refrendación popular del Acuerdo final, en los términos de la sentencia C-160 de 2017, en la cual la Corte revisó el Decreto ley 2204 de 2016 *‘por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio’*, correspondiente al expediente RDL-001. De tal suerte, los 180 días de plazo para ejercer la habilitación legislativa extraordinaria, contenida en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, corren a partir de tal refrendación. Pues bien, el Decreto ley 121 de 2017 se expidió y promulgó el 26 de enero de 2017, y para ese momento aún no había expirado el plazo constitucional para el ejercicio de las facultades extraordinarias. (ii) El Decreto ley 121 de 2017, por otra parte, tiene una conexión teleológica específica con el Acuerdo final. Como puede advertirse con fundamento en su lectura, el Decreto ley 121 de 2017 prevé el procedimiento para revisar la constitucionalidad de los actos legislativos y leyes que implementen o desarrollen el Acuerdo final, o de los decretos leyes que faciliten y aseguren su desarrollo e implementación. Al consagrar reglas procesales ciertas para el control constitucional de estos actos, el Decreto ley 121 de 2017 hace más clara su revisión, y contribuye a dotar de *seguridad jurídica*; es decir, precisamente a “*asegurar*” la juridicidad del desarrollo y la implementación del Acuerdo final. En consecuencia, se ajusta a las facultades extraordinarias, que le fueron conferidas al Presidente para facilitar o asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo.

21. Debe además resaltarse –como lo señala el Procurador General de la Nación– que este Decreto ley tiene conexidad con el Acuerdo final. En este último, en el Acuerdo especial celebrado el 7 de noviembre de 2017, hay un compromiso de crear reglas especiales de control para “*leyes y actos legislativos tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial*”. Si bien no se menciona en ese acuerdo, específicamente, lo atinente al control de los decretos leyes, lo cierto es que por la fuerza de ley que tienen estos últimos se entienden incorporados allí. La parte pertinente del Acuerdo final dice:

“II.- Control previo y automático de constitucionalidad: Las leyes y actos legislativos tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia. El control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará solo por vicios de procedimiento en su formación. Las Leyes Estatuarias tendrán control previo, de conformidad con lo previsto en el artículo 153 de la Constitución. Los términos de esta revisión para leyes y actos legislativos se reducirán a la tercera parte de los del procedimiento ordinario y no podrán ser prorrogados. El control constitucional

relacionado con la implementación del Acuerdo Final mediante Leyes ordinarias será único y automático y posterior a su entrada en vigor.”<sup>24</sup>

22. (iii) Además de la conexidad externa, el Decreto ley 121 de 2017 exhibe una conexidad interna, entre su exposición de motivos y sus normas. Puede constatarse, por una parte, que entre las motivaciones del Decreto ley bajo examen se enuncia la creación, en el Acto Legislativo 1 de 2016, de una competencia de control automático de actos legislativos y leyes especiales, cuyos términos se reducen a una tercera parte; y una atribución de control también automático de los decretos leyes especiales, cuyo procedimiento de revisión debe surtirse dentro de los dos meses siguientes a la expedición del respectivo decreto. Pues bien, los artículos 1 a 4 del Decreto ley 121 de 2017 prevén justamente reglas orientadas a ajustar el procedimiento ordinario de control sobre actos legislativos, leyes, proyectos de leyes estatutarias y decretos con fuerza de ley, a los márgenes temporales específicos contemplados en los artículos 1 y 2 del Acto Legislativo 1 de 2016. El artículo final del Decreto ley, que aparece con el número “2<sup>o</sup>” en el Diario oficial N° 50.128 de 26 de enero de 2017, en realidad es el quinto artículo y se contrae a decir que el Decreto “*rige a partir de su publicación*”, previsión que por su función normativa necesaria puede –como todas las de su clase- formar parte de estos decretos ley.

23. (iv) Ahora bien, en lo que respecta a la cuestión de si las normas del Decreto ley 121 de 2017 se ajustan a las reservas legales contempladas en el artículo 2° del Acto Legislativo 1 de 2016 y en las normas permanentes de la Constitución, en el presente proceso hay dos intervenciones que plantean problemas de inconstitucionalidad. En primer lugar, una intervención sostiene que el artículo 4° del Decreto ley limita las competencias de la Corte Constitucional para modificar su propio Reglamento interno, lo cual a su juicio vulnera el artículo 241 numeral 12 de la Carta.<sup>25</sup> En segundo lugar, otra intervención señala que el Decreto 121 de 2017 es inconstitucional debido a que modifica el Decreto 2067 de 1991, el cual a su turno regula materias reservadas a la ley estatutaria, por cuanto consta de reglas sobre la participación ciudadana en procesos de inconstitucionalidad.<sup>26</sup> La Corte pasa a referirse a estos puntos.

23.1. La Sala Plena observa que efectivamente el artículo 4° del Decreto ley 121 de 2017 emplea expresiones que, consideradas de forma aislada, dan la idea fundada de que mediante decreto ley se limita efectivamente la competencia de la Corte Constitucional para modificar su Reglamento Interno, con el fin de ajustar sus términos a los del control previsto en el Acto

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

<sup>25</sup> Intervención del ciudadano Nicolay David Orlando Romanovsky Camacho.

<sup>26</sup> Intervención del ciudadano Carlos José Lasprilla Villalobos.

Legislativo 1 de 2016. Así, el artículo 4° sujeto a examen tiene un título imperativo: “[n]o aplicación del reglamento interno de la Corte Constitucional”. Acto seguido, dentro del cuerpo de la disposición, dice el Decreto ley que “*sin modificar su reglamento interno*”, esta Corte podrá disponer que los plazos allí previstos no apliquen para la revisión de los actos expedidos al amparo del Acto Legislativo 1 de 2016. La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República tiene, en contraste, una interpretación distinta de estos segmentos normativos, pues aduce que el artículo 4 referido simplemente “*faculta*” a la Sala Plena para que, “*si así lo considera*”, no modifique el Reglamento interno con el fin de disponer que los plazos previstos para registro de proyectos, no aplican a la sustanciación de los actos emitidos en virtud del procedimiento especial contemplado en el Acto Legislativo 1 de 2016. Es entonces indispensable definir esta cuestión.

23.1.1. El artículo 241 numeral 12 de la Constitución, tras la reforma introducida por el Acto Legislativo 2 de 2015, prevé que a la Corte Constitucional le corresponde “[d]arse su propio reglamento”. Nótese que a diferencia de otras normas constitucionales, que supeditan la expedición de ciertas normas a que estas sean conformes a la ley (P.ej., CP arts. 300-4 y 313-4 y 7), la atribución que el Constituyente le dio a esta Corporación para darse su propio reglamento no la supedita a su conformidad con la ley. Naturalmente, el carácter inocultablemente *reglamentario* del Reglamento interno de la Corte Constitucional tiene, según las convenciones jurídicas dominantes, unas implicaciones jerárquicas específicas. El artículo 241 numeral 12 de la Carta faculta a esta Corporación para desarrollar, en el ámbito interno del organismo, las atribuciones y procedimientos regulados en la Constitución y en la ley. Por ende, es claro que desde esta perspectiva el Reglamento interno de la Corte Constitucional debe ajustarse a la ley, pues debe respetar las normas constitucionales y legales que le confieren facultades, le fijan procedimientos y le imponen obligaciones. Sin embargo, esa limitación se diferencia conceptualmente de otra, consistente en inhibir la propia competencia constitucional de la Corte para reglamentar una potestad también otorgada por la Constitución o un acto reformativo de la Carta, por la vía de señalarle que no puede reglamentarla. Esto último no está en los márgenes de configuración del legislador, y menos en los del legislador extraordinario, pues es una materia estrictamente reservada al poder de reforma constitucional, o al Constituyente.

23.1.2. No obstante, interpretado en su contexto, el artículo 4° enjuiciado en realidad no inhibe la atribución de la Corte Constitucional para reformar su Reglamento. Por el contrario, se advierte esta potestad queda incólume en el Decreto ley 121 de 2017, al tiempo que se le ofrece a esta Corporación una alternativa – adicional a las modificaciones reglamentarias - para adecuar sus términos procesales internos a lo previsto en el Acto Legislativo 1 de 2016. En efecto, el Decreto ley dice que esta Corte “*podrá*” disponer que los plazos previstos en el Reglamento interno para el registro interno de proyectos, no se apliquen en este tipo de procedimientos, con lo cual sencillamente le confiere

una *facultad* a la Corte, sin que al mismo tiempo ese facultamiento constituya una prohibición de enmienda a las normas reglamentarias. La disposición bajo examen en momento alguno impide entonces que, si así lo considera, la Corte efectivamente cambie las previsiones pertinentes del Reglamento para adecuarlas al Acto Legislativo 1 de 2016 y al presente Decreto ley. En consecuencia, la disposición revisada no imposibilita el ejercicio de la competencia contenida en el artículo 241 numeral 12 de la Constitución, y por tanto no se verifica en este caso una vulneración de la reserva de Constitución en cuanto a las competencias de la Corte para darse su propio reglamento.

23.2. El segundo problema se relaciona con una presunta vulneración de la reserva de ley estatutaria. Como se indicó, el Acto Legislativo 1 de 2016 prevé que las facultades extraordinarias en él conferidas no pueden utilizarse para expedir “*leyes estatutarias*”. Una intervención ciudadana dice, sin embargo, que en realidad el Decreto ley 121 de 2017 sí incursiona en materias reservadas al legislador estatutario, por cuanto regula un procedimiento que incorpora oportunidades de participación ciudadana. En contraste, otra intervención señala que no hay ninguna interferencia en la reserva de ley estatutaria.<sup>27</sup> La Corte advierte que hay al menos tres materias reservadas a la legislación estatutaria que *prima facie* podrían estarse relacionando con el Decreto ley 121 de 2017. El artículo 152 de la Constitución dice que por ley estatutaria deben regularse, entre otras, las siguientes materias: “a) *Derechos y deberes fundamentales y los procedimientos y recursos para su protección*; b) *Administración de justicia*; [...] d) *Instituciones y mecanismos de participación ciudadana*”. En el proceso de control de constitucionalidad ante la Corte Constitucional se protegen derechos fundamentales, se administra justicia constitucional, y hay uno o dos momentos de participación ciudadana, pues en ciertos casos es posible interponer acciones públicas de inconstitucionalidad, y en toda circunstancia hay una oportunidad para intervenir en defensa de la Constitución (CP arts. 40 num 6 y 242 num 1). La Corte debe entonces definir si esta aparente relación temática, entre las previsiones del Decreto ley 121 de 2017 y las materias enunciadas en el artículo 152 Superior, basta para concluir que ha habido una vulneración de la reserva de ley estatutaria.

23.2.1. Para empezar, debe advertirse que el hecho aislado de introducir al Decreto ley 2067 de 1991 un capítulo transitorio no constituye razón suficiente para concluir que se ha infringido la reserva de ley estatutaria. El Decreto ley 2067 de 1991 fue dictado en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el Constituyente de 1991 al Presidente de la República en el artículo 23 Transitorio de la Constitución. Como otros decretos expedidos en virtud de facultades similares, fue sometido a un procedimiento ante una Comisión Especial creada también por la Asamblea Constituyente en el artículo 6º Transitorio de la Constitución. Entre las facultades extraordinarias que se le concedieron entonces al Presidente de la República, para que las desarrollara de acuerdo con ese procedimiento

<sup>27</sup> Intervención de la Universidad Externado de Colombia.

especial, había algunas que ciertamente tenían reserva de ley estatutaria. Por ejemplo, el artículo 5° Transitorio de la Constitución habilitó al Presidente para por esta vía “[r]eglamentar el derecho de tutela” (lit b), competencia que por su generalidad comprendía la regulación de –entre otros- asuntos reservados a la ley estatutaria. Sin embargo, no todas las facultades extraordinarias entonces conferidas versaban sobre asuntos reservados a la ley estatutaria. Así, el artículo 5 Transitorio literal d) de la Constitución, le asignaba al Presidente de la República la función de expedir, por este procedimiento especial, el presupuesto general de la Nación de 1992, siendo este un contenido que no es propio de las leyes estatutarias.

23.2.2. Es más, incluso las atribuciones extraordinarias que, por su generalidad, abarcaban aspectos reservados al legislador estatutario, podían comprender también asuntos propios de la legislación ordinaria, o incluso de la reglamentación gubernamental. Para retomar el ejemplo de la competencia para regular “*el derecho de tutela*”, es claro que en virtud de la misma el Presidente de la República podía dictar normas sobre tutela, muchas de las cuales tienen una clara reserva de ley estatutaria, tales como la competencia judicial para resolver el amparo.<sup>28</sup> No obstante, no está reservado a la legislación estatutaria disciplinar todo lo relacionado con la tutela, pues por ejemplo es del resorte del reglamento regular un asunto puramente administrativo, como es el atinente a las reglas para reparto de trabajo en tutela entre jueces efectivamente competentes.<sup>29</sup> Por tanto, para concluir que se ha trasgredido la reserva de ley estatutaria, con la adición de un capítulo al Decreto ley 2067 de 1991, no es suficiente con mostrar que algunas disposiciones de este último efectivamente tienen dicha reserva, sino que debe quedar claro que la reforma legislativa extraordinaria –incluso transitoria– recae específicamente sobre esas materias y, por lo mismo, vulnera el artículo 152 de la Constitución. Debe entonces hacerse un análisis del Decreto ley 121 de 2017, para determinar si interfiere en materias reservadas a la ley estatutaria, reguladas en el Decreto 2067 de 1991.

23.2.3. El Decreto ley 121 de 2017 se limita a reducir los tiempos del trámite ordinario de control constitucional, con el fin de ajustarlos a las prescripciones del Acto Legislativo 1 de 2016. No modifica la conformación de la Corte Constitucional, la configuración institucional en salas, las mayorías para tomar decisiones, las causales de recusación e impedimento, las condiciones de legitimación para interponer acción pública de

<sup>28</sup> Auto 071 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). En esa ocasión la Corte inaplica, y ordena inaplicar con efectos inter pares, una regulación reglamentaria que –conforme la información existente para entonces– regulaba la competencia en tutela. Dijo la Corte: “hay una violación manifiesta de la reserva de ley consignada en la letra (a) del artículo 152 de la Carta Política. Tal norma señala que la regulación de los “derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección” es competencia del Congreso de la República mediante ley estatutaria, no del Presidente de la República mediante decreto reglamentario”.

<sup>29</sup> Así por ejemplo, es posible establecer reglas de reparto en tutela mediante un decreto reglamentario, como se hizo en el Decreto 1382 de 2000, y lo aprobó el Consejo de Estado, Sección Primera, mediante sentencia del 18 de julio de 2002 (MP Camilo Arciniegas Andrade). Radicación Nro: 11001-03-24-000-2000-6414-01(6414-6424-6447-6452-6453-6522-6523-6693-6714-7057).

inconstitucionalidad o intervenir durante el proceso en defensa de la Constitución, ni tampoco versa sobre las nulidades. Pues bien, una materia de estas características no aparece expresamente enlistada entre las que son exclusivas de la legislación estatutaria.<sup>30</sup> El artículo 152 de la Carta no prevé que las reglas generales de procedimiento ante la Corte Constitucional tengan esa reserva. El proceso de control constitucional que se regula en el Decreto ley 121 de 2017 puede circunstancialmente ser funcional a la protección de derechos fundamentales, pero esa no es una razón suficiente para considerar que entonces sus normas solo pueda expedirlas el legislador estatutario. Los procesos penales, por ejemplo, interfieren en la restricción o el goce efectivo de una gran diversidad de derechos fundamentales, como la libertad personal, el debido proceso, los derechos políticos, la libertad circulación, la inviolabilidad domiciliaria, entre muchos otros. Pese a ello, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que un código de procedimiento penal no forma parte de la reserva de ley estatutaria.<sup>31</sup> Además este Decreto ley regula un asunto relacionado con la administración de justicia constitucional, pero no su conformación orgánica esencial ni define tampoco sus reglas sustantivas del procedimiento, que son las que integran el ámbito de competencias del legislador estatutario.<sup>32</sup>

23.2.4. Ciertamente, el Decreto ley 121 de 2017 se refiere a la intervención ciudadana durante el proceso de inconstitucionalidad. Los artículos 1º y 3º en sus numerales 5 prevén que “[e]l término de intervención ciudadana correrá simultáneamente con el del Procurador General de la Nación y hasta por el mismo plazo”. Dado que el plazo para rendir el Concepto fiscal es de diez días, puede entonces concluirse que el término para intervenciones ciudadanas en el proceso de control constitucional, efectuado con arreglo al Acto Legislativo 1 de 2016, es también de diez días. La oportunidad de intervenir a través de acciones públicas, o durante un proceso, en defensa de la Constitución constituye un verdadero mecanismo de participación política en

<sup>30</sup> Sentencia C-646 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa. Unánime). En ese caso la Corte sostuvo que el Código de Procedimiento Penal (Ley 600 de 2000) no violaba la reserva de ley estatutaria (CP art 152 lit a). Entre los criterios empleados para definir si había reserva de ley estatutaria, verificó si “se trat[a] de uno de los asuntos expresa y taxativamente incluidos en el artículo 152 de la Carta”.

<sup>31</sup> Sentencia C-646 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa. Unánime). Dijo la Corporación que el Código de Procedimiento Penal (Ley 600 de 2000) no desconocía la reserva de ley estatutaria (CP art 152 lit a), pues si bien regulaba derechos fundamentales, no era la regulación cabal de cada uno, aplicable a todo ramo de la legislación: “[...] Algunas de estas materias, guardan relación con los derechos fundamentales al debido proceso a la intimidad o a la libertad personal. Sin embargo, en esencia un código de procedimiento regula actuaciones y procedimientos judiciales. Al hacerlo toca el debido proceso y el derecho de defensa pero lo hace para concretar sus principios a un ramo de la legislación, no para definir de manera general la esencia de estos derechos, ni para delimitar sus alcances y limitaciones independientemente del ámbito legislativo penal, civil o laboral de que se trate. El Código de Procedimiento Penal no es una ley estatutaria del debido proceso y del derecho de defensa sino la especificación de estos derechos en un ramo del derecho, el penal.”

<sup>32</sup> Sentencia C-037 de 1996, en la cual la Corte, al controlar un proyecto de ley estatutaria de administración de justicia, señaló que forman parte de la reserva de ley estatutaria de administración de justicia las cuestiones referentes a “la estructura general de la administración de justicia y sobre los principios sustanciales y procesales que deben guiar a los jueces en su función de dirimir los diferentes conflictos o asuntos que se someten a su conocimiento”.

el escenario judicial (CP arts. 4 y 242 num 1). En la sentencia C-089 de 1994, por ese motivo, esta Corte resaltó como una de las manifestaciones del principio expansivo de la democracia, la consagración en la Constitución de 1991 de nuevos “*mecanismos de participación ciudadana*” dentro de los procesos de inconstitucionalidad. Señaló que “[e]stos no se limitan ya exclusivamente al ejercicio de la acción pública de inexequibilidad sino que se mantienen y refuerzan permitiendo la intervención de cualquier ciudadano en los procesos promovidos por otros o en aquellos adelantados por la Corte Constitucional en ejercicio de las funciones a ella confiadas (CP arts. 241 y 242)”.<sup>33</sup> Esta misma concepción fue luego reiterada en la sentencia C-180 de 1994. Es además claro que, con apoyo en estos mecanismos de participación política en el proceso de constitucionalidad, se pueden defender derechos fundamentales.

23.2.5. No obstante, lo anterior no quiere decir que el Decreto ley 121 de 2017 sea inconstitucional, en aquellas previsiones que se refieren a la intervención ciudadana dentro de los procesos de control automático, surtidos de conformidad con el Acto Legislativo 1 de 2016. En realidad, en esto no hay una reforma al Decreto ley 2067 de 1991, que por regla general contempla un plazo de diez días para que cualquier ciudadano impugne o defienda la constitucionalidad de las normas sujetas a control (Dcto 2067 de 1991 art 7º). Sin duda, una reducción de esos términos supondría un problema especial de constitucionalidad, a la luz de la reserva de ley estatutaria, por cuanto constituiría la restricción de un mecanismo de participación ciudadana en el proceso judicial de constitucionalidad, potencialmente apto para la protección de derechos fundamentales. No obstante, la configuración normativa a la cual se enfrenta la Corte es una reproducción exacta de los términos que, para intervenciones ciudadanas, ya prevé el Decreto ley 2067 de 1991. En vista de que el Decreto ley 121 de 2017 simplemente reitera un término previsto en el Decreto 2067 de 1991, mal podría decirse que vulnera la reserva de ley estatutaria.

23.2.6. El interviniente que plantea esta cuestión aduce en sustento de sus pretensiones que, según el Decreto ley 121 de 2017, las intervenciones ciudadanas deben tener un término de “*hasta*” diez días, redacción que permite –a su juicio– que esta pueda ser incluso inferior a diez días. Sin embargo, en concepto de la Corte, esta interpretación no se infiere del texto sometido a control, ni del contexto normativo al cual se integra. El vocablo “*hasta*” fija un término máximo, indicativo de que por principio no puede abrirse una oportunidad de intervención ciudadana superior a los diez días allí estatuida. No obstante, ni esa expresión en particular, ni ninguna otra dentro del Decreto ley 121 de 2017, facultan a la Corte o a otra autoridad para

---

<sup>33</sup> Sentencia C-089 de 1994 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz. AV Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa. SPV Jorge Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa. SV Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo).

reducir el término de diez días, y restringir el ámbito temporal para la presentación de intervenciones ciudadanas. De tal suerte, en este punto no se observan problemas de inconstitucionalidad.

23.2.7. El Decreto ley 121 de 2017 también reduce los términos con los cuales cuenta el Procurador General de la Nación para rendir concepto en los procesos de constitucionalidad, pues de contar con treinta días hábiles pasa a tener diez. No obstante, la Corte no advierte que la concreción de los términos constitucionales que tiene el Ministerio Público para conceptuar sea asunto exclusivo del legislador estatutario. Primero, se trata simplemente de la concreción en el orden legal de un plazo ya definido directamente en la Carta. Segundo, las funciones del Procurador en general, y las que tiene dentro de los procesos de constitucionalidad, no aparecen explícitamente enunciadas dentro de las materias reservadas a ley estatutaria (art 152). Tercero, la competencia que tiene el Ministerio Público para rendir conceptos no es en sí misma un derecho fundamental, sino una función pública, ni constituye en cuanto tal un procedimiento de protección de derechos fundamentales, aun cuando en ciertas ocasiones pueda coadyuvar a ese fin, lo cual no es suficiente para concluir que tenga reserva especial de ley.<sup>34</sup> Cuarto, el concepto fiscal se presenta ante la administración de justicia, pero no afecta su configuración orgánica esencial, ni tampoco define, de suyo, principios sustanciales del debido proceso.<sup>35</sup> Por último, considerada de forma individual, esta atribución institucional para conceptuar no constituye un procedimiento de participación ciudadana, pues es exclusivo de un funcionario público. No hay entonces elementos para sostener que sea este un asunto de regulación exclusiva por el legislador estatutario.

24. (v) Finalmente, esta Corporación considera que el Decreto ley 121 de 2017 cumple de forma adecuada el principio de *stricta necesidad* en el uso de las facultades extraordinarias. En efecto, dado que el Acto Legislativo 1 de 2016 redujo los términos procedimentales para el control de actos legislativos, leyes y decretos leyes dictados bajo su égida, se requería con inminencia una regulación especial, y con carácter transitorio, que adecuara los plazos y las etapas del procedimiento ordinario a esas nuevas condiciones. Pero este era un requerimiento institucional que necesitaba respuesta con una prontitud objetivamente superior a la que puede ofrecer el procedimiento legislativo especial ante el Congreso, pues debía estar vigente para el control de la primera reforma introducida con el fin de desarrollar o implementar el Acuerdo final, o para asegurar y facilitar su desarrollo e implementación. Las reglas para la revisión de constitucionalidad de los actos legislativos, leyes y decretos leyes especiales proferidos con base en el Acto Legislativo 1 de 2016 debían entonces estar creadas antes de que se consumara el control de las

<sup>34</sup> Sentencia C-646 de 2001, citada.

<sup>35</sup> En la sentencia C-713 de 2008, la Corporación sostuvo que no todo aspecto que de una forma u otra se relacione con la administración de justicia debe necesariamente hacer parte de una ley estatutaria, sino que su ámbito de alcance debe definirse en forma restrictiva, para abarcar “exclusivamente a la estructura orgánica esencial de la función pública de administración de justicia y a sus funciones generales”.

reformas transicionales más prioritarias entre todas, precisamente para tener claro el procedimiento de revisión constitucional que habría de seguirse para ellas llegado el caso. Por su contenido, las reglas de trámite para el control constitucional de las reformas especiales demandaban un grado de urgencia en su aprobación, que no era razonable esperar del procedimiento legislativo especial. Este es entonces un claro evento en el cual un decreto ley resulta estrictamente necesario, a la luz de la sentencia C-699 de 2016 y los principios arriba mencionados que lo justifican, puesto que se requería con una urgencia institucional superlativa. De modo que no hay en este aspecto un problema de inconstitucionalidad.

25. Una de las intervenciones<sup>36</sup> sugiere que, conforme al principio de estricta necesidad en el uso de las facultades, podría haber una dificultad de constitucionalidad respecto de los artículos 1º y 2º del Decreto ley 121 de 2017, porque su función es reducir los términos a una tercera parte de los del procedimiento ordinario de control constitucional. Señala que, sin embargo, era innecesario utilizar las facultades para ese objetivo, pues la Constitución y el Decreto 2067 ya contemplan un trámite cuya duración equivale a la tercera parte de los términos del procedimiento ordinario de revisión, por lo cual esa regulación preexistente habría sido suficiente. La Corte observa que, ciertamente, el artículo 242 numeral 5º Superior prevé que en los procesos de control sobre los decretos del estado de excepción, los términos ordinarios deben reducirse a una tercera parte. En desarrollo de lo cual, el Capítulo VII del Decreto 2067 de 1991 establece en sus artículos 36 a 38 reglas de trámite para el control de los decretos de estado de excepción, y los términos constitucionales ordinarios los reduce a una tercera parte. No obstante, como puede observarse a partir de su literalidad, dichos preceptos del Decreto 2067 de 1991 regulan lo atinente a la revisión de los decretos de estado de excepción, y no la de actos legislativos, leyes y decretos con fuerza de ley dictados bajo los parámetros del Acto Legislativo 1 de 2016. Por ende, no es cierto que fuera innecesaria una regulación, pues se necesitaban reglas al menos para señalar que el procedimiento de control de las reformas transicionales debía surtirse según el Capítulo VII del Decreto 2067 de 1991.

26. Ahora bien, si el legislador extraordinario se hubiera decantado por hacer un reenvío al Capítulo VII del Decreto 2067 de 1991, entonces habría tenido que remitir al espacio que para intervenciones ciudadanas está previsto en el artículo 37 de ese Decreto, que es de cinco días. Al hacerlo, habría reducido el término de intervención de diez a cinco días, en los procedimientos de control de actos legislativos, leyes, proyectos de ley estatutaria y decretos leyes, lo cual está por principio reservado al legislador estatutario, por tratarse de un mecanismo de participación ciudadana en el proceso judicial, al tiempo que un instrumento de protección de derechos fundamentales. Es cierto que el Decreto 2067 de 1991 ya reduce a cinco días el plazo para intervenciones ciudadanas, precisamente en el artículo 37 citado, pero lo hace –en esa parte– en su condición de decreto con fuerza de ley estatutaria, y solo con respecto a

---

<sup>36</sup> Intervención de la Universidad Externado de Colombia.

los procesos de revisión de los decretos de estado de excepción. Por tanto, para trasladar esa misma comprensión de los términos de intervención a los trámites de control sobre actos legislativos, leyes y decretos leyes, se requerían facultades de legislador estatutario que el Presidente de la República, objetivamente, no tiene en el marco constitucional vigente. De manera que la Corte, antes que advertir un problema de inconstitucionalidad en que no se hubiera hecho un reenvío al Capítulo VII del Decreto 2067 de 1991, encuentra que es una opción adecuada a la Constitución

27. En consecuencia, la Sala revisará el contenido material del Decreto.

### **Control del contenido material del Decreto ley 121 de 2017. Los términos de la revisión constitucional, el procedimiento de revisión y la decisión de la Corte, en el Acto Legislativo 1 de 2016 y la Constitución**

28. Según se indicó, una intervención señala que la Corte Constitucional debe definir, si los 180 días de plazo que otorga el Acto Legislativo 1 de 2016 para expedir decretos leyes bajo su amparo, deben concebirse como días hábiles o, por el contrario, como días calendario. Si bien ese problema en particular no está aún dentro de la órbita de competencia de la Corte, pues como se vio en cualquier hipótesis este Decreto ley se dictó dentro de la oportunidad constitucional referida, esta Corporación sí debe enunciar los criterios para computar plazos fijados en la Constitución, o en los actos que la reformen. Esto se debe a que el Decreto ley 121 de 2017 desarrolla precisamente plazos establecidos en normas constitucionales. En efecto, de un lado, el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016 establece que los términos “*de esta revisión para las leyes y actos legislativos se reducirán a la tercera parte de los del procedimiento ordinario y no podrán ser prorrogados*”. Pues bien, los términos del proceso ordinario establecidos en la Constitución se fijan en días (CP art 242 num 4),<sup>37</sup> y es entonces preciso determinar cómo se cuentan los días y qué implica reducirlos a una tercera parte. De otro lado, el artículo 2º del Acto Legislativo en referencia prevé que “*el procedimiento de revisión*” de los decretos leyes dictados en virtud suya deberá surtirse “*dentro de los dos meses siguientes a su expedición*”. Por tanto, debe definirse qué significa “*meses*” en este contexto del ordenamiento constitucional.

29. El derecho colombiano consagra ciertas normas de rango legal para el cómputo de plazos en *días, meses y años*. El Código de Régimen Político y Municipal en su artículo 70 establece que en los plazos de días señalados en “*leyes y actos oficiales*” se entienden suprimidos los feriados y de vacaciones, “*a menos de expresarse lo contrario*”. Ordinariamente, entonces, los *días* a que se refieran las leyes y actos oficiales se consideran hábiles salvo previsión expresa en contrario. Esa misma disposición estatuye que los plazos en “*leyes*

---

<sup>37</sup> El artículo 242 numeral 4 de la Constitución dice al respecto: “Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán reguladas por la ley conforme a las siguientes disposiciones: [...] 4. De ordinario, la Corte dispondrá del término de sesenta días para decidir, y el Procurador General de la Nación, de treinta para rendir concepto”.

y actos oficiales”, contemplados en “*meses y años se computan según el calendario*”. El Código General del Proceso consagra una regulación semejante para los procesos y actos judiciales.<sup>38</sup> Estas normas en ciertos casos son útiles para contabilizar términos contemplados en la Constitución. Por ejemplo, el ordenamiento constitucional prevé que el Gobierno Nacional cuenta con la potestad de presentar objeciones contra cualquier proyecto, en términos señalados en “*días*”, sin precisar que sean calendario (CP art 166). La Corte Constitucional ha sostenido que estos días son hábiles, lo cual coincidiría con las reglas ordinarias sobre el cómputo de plazos (C-452 de 2006).<sup>39</sup> En sentido similar, la Constitución dice que el Procurador General de la Nación cuenta de ordinario con treinta días para rendir concepto en los procesos de constitucionalidad, y que la Corte tiene sesenta días para decidir (CP art 242 num 4), términos que según la práctica procesal de esta Corte se consideran otorgados en días hábiles, conforme a los Códigos de Régimen Político y Municipal, y General del Proceso.

30. Sin embargo, la Constitución tiene un ámbito irreductible de sentido autónomo que no depende necesaria o totalmente de la ley, sino de su propio texto, de sus propósitos, de su historia y de las relaciones entre sus principios. La Carta Política es norma de normas (art 4), y el legislador debe entonces configurar el orden legal conforme a las previsiones constitucionales, y no a la inversa. La ley no tiene por tanto un dominio absoluto sobre el sentido de las disposiciones constitucionales. En consecuencia, las estipulaciones legales atinentes al modo de contabilizar plazos pueden suministrar elementos útiles para interpretar las normas constitucionales que fijan términos en días, meses o años, pero no condicionan definitivamente su entendimiento. Interpretar una Constitución puede suponer, en una primera etapa del análisis, atribuirles sentido a los términos constitucionales conforme a las estipulaciones legales. Pero los resultados de esa operación deben someterse a una *evaluación* a la luz del orden constitucional en su integridad, para adecuar la interpretación de suerte que resulte coherente con la Constitución como unidad.<sup>40</sup> Es posible

<sup>38</sup> El artículo 118 del Código General del Proceso prevé, en sus últimos incisos: “Cuando el término sea de meses o de años, su vencimiento tendrá lugar el mismo día que empezó a correr del correspondiente mes o año. Si este no tiene ese día, el término vencerá el último día del respectivo mes o año. Si su vencimiento ocurre en día inhábil se extenderá hasta el primer día hábil siguiente. || En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el juzgado”.

<sup>39</sup> Sentencia C-452 de 2006. En ese caso, un proyecto de ley con 5 artículos había sido recibido por la Secretaría Jurídica de la Presidencia el 3 de junio de 2005 y devuelto con objeciones al Presidente del Senado de la República el 14 de junio del mismo año. El Gobierno tenía seis días para objetar, y la Corte consideró que se habían objetado dentro del término, pese a que habían transcurrido más de 6 días calendario, pues el plazo se computaba en días hábiles. Dice la Corte expresamente: “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución, el Gobierno Nacional dispone del término de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte (20) artículos. Dicho término debe computarse en días hábiles, con base en la regla general contenida en el Art. 62 de la Ley 4ª de 1913, que subrogó el Art. 70 del Código Civil, según la cual “*en los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario (...)*”, y de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación.”

<sup>40</sup> Dworkin, Ronald. *Una cuestión de principios*. Trad. Victoria de los Ángeles Bachiroli. Buenos Aires. Siglo Veintiuno Editores. 2012, pp. 191 y ss.

entonces que, por ejemplo, un plazo constitucional fijado en días se compute según el calendario, aunque no se diga expresamente en el texto de la Carta, y pese a que el Código de Régimen Político y Municipal estatuya que si no se dice expresamente lo contrario los días se consideran hábiles. También es factible que la Constitución prevea plazos en meses o en años, y se computen de un modo diferente a como lo dicen los Códigos que regulan la materia. Todo depende del sentido que imponga la interpretación integral de la Carta.

31. La Constitución prevé, por ejemplo, que en el procedimiento de formación de las leyes en el Congreso debe mediar un lapso no inferior a “ocho días” entre el primero y el segundo debate, y uno de por lo menos “quince días” entre la aprobación de un proyecto en una cámara y su estudio en la otra (art 166). La jurisprudencia ha sostenido que en estos casos los días son calendario, aun cuando la Constitución no lo diga modo expreso, y por tanto que en este caso no es aplicable el Código de Régimen Político y Municipal. A esta conclusión ha arribado esencialmente a partir de una verificación de la finalidad de las normas constitucionales pertinentes. En la sentencia C-203 de 1995, por ejemplo, luego reiterada en diversas ocasiones la Corte señaló:

“Tales términos han sido consagrados con el propósito de asegurar que los miembros del Congreso, antes de votar sobre los proyectos puestos a su consideración tengan tiempo de estudiar su contenido y de evaluar su conveniencia, para que la decisión que cada uno adopte no obedezca al irreflexivo impulso del "pupitrazo" sino a la persuasión racional en torno a los alcances de la iniciativa. Ello le da importancia y seriedad a la votación que se produce en las sucesivas instancias legislativas.

También se busca que la opinión pública, gracias a la divulgación de los textos ya aprobados durante los debates transcurridos, se manifieste sobre ellos y contribuya a la mejor ilustración y al más amplio análisis del Congreso en virtud de una mayor participación democrática.

Ahora bien, si tales son los propósitos de la norma, los días que deben transcurrir entre el primero y el segundo debate y entre la aprobación del proyecto en una cámara y la iniciación del debate en la otra no deben ser necesariamente hábiles, pues la consideración de los textos que habrán de ser votados puede tener lugar también en tiempo no laborable, según las disponibilidades de cada congresista, a la vez que en los lapsos contemplados, aún tratándose de días comunes, puede la ciudadanía expresarse.”<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Sentencia C-203 de 1995 (MP José Gregorio Hernández Galindo. Unánime). La Corte también ha apelado a un entendimiento comprensivo del artículo 83 del Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992), el cual establece que “Todos los días de la semana, durante el período de sesiones, son hábiles para las reuniones de las Cámaras Legislativas y sus Comisiones, de acuerdo con el horario que señalen las respectivas Mesas Directivas”. Por ejemplo, esta fundamentación se observa en la sentencia C-607 de 1992 (MP Alejandro Martínez Caballero. Unánime). En esa ocasión, la Corte

32. Cabe mencionar, además del anterior ejemplo, que la Constitución contempla un término de caducidad para las acciones públicas de inconstitucionalidad por vicios de forma (CP art 242 num 3). Dice expresamente que estas acciones en tales casos caducan “*en un año*”, contado desde la publicación del respectivo acto. Pues bien, la Corte ha considerado que este año no debe computarse conforme a las reglas legales para contabilizar plazos fijados en años. En la sentencia C-801 de 2008, la Corte Constitucional debía decidir una demanda de inconstitucionalidad por vicios de forma, instaurada el 11 de enero de 2008 contra una ley promulgada el 27 de diciembre de 2006. Como se observa, había transcurrido más de un año entre la promulgación del acto y la presentación de la acción. No obstante, se alegaba que conforme al Código de Régimen Político y Municipal, el año había vencido durante la vacancia judicial, y por tanto el plazo debía extenderse hasta el día hábil siguiente; es decir, el 11 de enero de 2008, razón por la cual la acción sería oportuna, pues esa es la forma de contabilizar plazos establecidos en leyes y actos oficiales.<sup>42</sup> La Corporación declaró, sin embargo, la existencia de caducidad en ese caso, por cuanto el término en esta materia no podía computarse conforme a la ley, sino de acuerdo con las especificidades constitucionales pertinentes. Dijo expresamente que:

“Este término no puede ser interpretado con base en las normas legales atinentes a plazos “que se señalen en las leyes y actos oficiales”, sino que debe ser aplicado de acuerdo con las especificidades características del procedimiento constitucional, el cual está regulado por normas superiores que fijan plazos de orden público”.<sup>43</sup>

33. En contraste, en la sentencia C-882 de 2011,<sup>44</sup> al interpretar los términos de caducidad para presentar acciones públicas contra actos reformativos de la

---

debía decidir si en la formación de una ley no se había respetado el lapso entre debates, y advirtió que en ese proceso esta Corporación había indicado que “los días a que hace alusión el artículo 160 de la Carta son días calendarios, [...]. Así lo establece el artículo 83 del Reglamento del Congreso de la República, Ley 5a. de 1992, cuando anota que “todos los días de la semana... son hábiles para las reuniones de las Cámaras Legislativas y sus Comisiones...”. [...] en prueba adicional de la afirmación según la cual los días de que trata el artículo 160 de la Carta son días calendario, se advierte por ejemplo el hecho que el día de inicio de las sesiones del primer período, que siempre es un día denominado festivo -el 20 de julio- (artículo 138 de la Constitución). Además los congresistas podrían válidamente sesionar un día domingo, dentro del período de sus sesiones, si así lo tienen a bien. Por tanto no es aplicable aquí el artículo 62 de la Ley 4a. de 1913, sobre régimen político y municipal, sino la parte del artículo 60 que dice: “...Cuando se exige que haya transcurrido un espacio de tiempo para que nazcan o expiren ciertos derechos, se entenderá que estos derechos nacen o expiran a la medianoche del día en que termine el respectivo espacio de tiempo...””.

<sup>42</sup> El artículo 62 del Código de Régimen Político y Municipal dice: “En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil” (énfasis añadido).

<sup>43</sup> Sentencia C-801 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa. AV Jaime Araújo Rentería y Humberto Sierra Porto).

<sup>44</sup> Sentencia C-882 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Unánime).

Constitución, previstos no en el artículo 242 numeral 3 sino en el artículo 379 Superior, sostuvo que si el año para presentar las demandas vencía en un día de vacancia, el plazo se extendía al día hábil siguiente. Con lo cual, la Corte hizo coincidir el cómputo de este término de caducidad con la regulación legal en la materia. Esta solución es diferente a la suministrada en la sentencia C-801 de 2008, pero constituye no una contradicción jurisprudencial, sino la respuesta a un problema jurídico diferente. Si bien el plazo de caducidad para las acciones contemplado en el artículo 242 numeral 3 Superior es semejante al estatuido en el artículo 379 de la Carta, pues ambos son de un “año” contado desde la promulgación del respectivo acto demandado, en realidad su contexto institucional presenta diferencias relevantes. Mientras la cláusula de caducidad del artículo 242 numeral 3 de la Carta aplica en general para cualquier clase de acto demandado, pero solo por vicios de forma, el artículo 379 Superior en contraste constituye una cláusula de caducidad especial, pues aplica solo a las acciones contra actos reformativos de la Constitución, aunque con independencia del vicio endilgado.<sup>45</sup> Esto justifica una diferencia interpretativa. En las acciones contra leyes y decretos con fuerza de ley, los términos de caducidad por vicios de forma deben computarse de modo estricto, pues los ciudadanos aún después del año preservan la posibilidad de demandar dichos actos por vicios de contenido material y de procedimiento no formales. Menos estricto debe ser, en cambio, el conteo del plazo de caducidad si se demandan actos reformativos de la Carta, ya que el advenimiento del término en el cual caducan implica que no pueden ser demandados en el futuro por ningún otro motivo, y en acatamiento del Estado de derecho y en virtud del principio *pro actione* debe maximizarse la oportunidad de control constitucional.

34. Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que el cómputo de los términos o plazos previstos en el Acto Legislativo 1 de 2016, o en las normas constitucionales relevantes para el control constitucional ante la Corte, pueden en principio interpretarse de conformidad con las estipulaciones legales en la materia, pero sin desconocer el ámbito irreductible de sentido autónomo que tiene la Constitución, de acuerdo con su texto, sus finalidades, su historia y la unidad de sus principios. Dado que el Decreto ley 121 de 2017 básicamente adecúa los términos del procedimiento de revisión constitucional de actos legislativos, leyes y decretos leyes a los plazos reducidos del Acto Legislativo 1 de 2016, que a su turno remiten parcialmente a los del artículo 242 numeral 4 de la Constitución, la Corte deberá decidir sobre su exequibilidad con base en los principios antes indicados.

---

<sup>45</sup> Auto 229 de 2008 (MP Nilson Pinilla. Unánime): en ese caso se había presentado una demanda por vicios de forma contra un acto legislativo, y la Corte la declaró caduca. Sentencia C-395 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa. AV Mauricio González, Nilson Pinilla Pinilla y Humberto Sierra Porto): en esa ocasión la Corte se inhibió de resolver una demanda contra un acto legislativo fundada en un supuesto vicio de competencia por sustitución, tras advertir que la acción pública había caducado. Auto 186 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa. Unánime): en ese caso la Corte confirmó un auto de rechazo de una demanda caduca contra un acto legislativo, que planteaba una supuesta categoría distinta de vicio consistente no en la forma ni en la extralimitación de competencias, sino en el fondo. La Corte señaló que “la caducidad del artículo 379 incide en las acciones públicas contra actos legislativos, con independencia de cuál sea la clase de vicio”.

a. *Los artículos 1 y 2 del Decreto ley 121 de 2017 son exequibles*

35. El Acto Legislativo 1 de 2016 estatuye, en sus artículos 1º y 2º, que los términos para el control constitucional de los actos legislativos, las leyes y las leyes estatutarias dictadas a su amparo “*se reducirán a la tercera parte de los del procedimiento ordinario*”. Esta previsión implica entonces que el Decreto ley 121 de 2017 tendría que reducir a una tercera parte los plazos del trámite ordinario de constitucionalidad, para los casos indicados. Sin embargo, para revisar la constitucionalidad de este ajuste, no le corresponde a la Corte tomar cada uno de los términos del procedimiento ordinario fijados en el Decreto 2067 de 1991, y verificar si fueron comprimidos hasta hacerlos equivaler a su tercera parte. Proceder de este modo supondría erigir el Decreto 2067 de 1991 en parámetro circunstancial de constitucionalidad, pese a que -como se dijo atrás- sus reglas comunes sobre el trámite tienen por principio fuerza de ley ordinaria. En vista de que esta consecuencia resultaría inaceptable, toda vez que una ley ordinaria no puede por su jerarquía convertirse en parámetro de validez de un decreto ley, es entonces natural concluir que cuando el Acto Legislativo 1 de 2016 estatuye que los términos de la revisión “*se reducirán a la tercera parte de los del procedimiento ordinario*”, hace referencia es a los plazos del proceso ordinario *directamente establecidos en la Constitución*.<sup>46</sup> En tanto las etapas del procedimiento ordinario reguladas en la Carta Política hayan sido convertidas a su tercera parte, el Decreto ley 121 de 2017 sería constitucional en ese aspecto, con independencia de lo que decida sobre los términos restantes, previstos exclusivamente en el Decreto 2067 de 1991.

36. Ahora bien, la Constitución solo consagra dos términos ordinarios, en el artículo 242 numeral 4. Dice esta disposición, textualmente, que “[d]e ordinario, la Corte dispondrá del término de sesenta días para decidir, y el Procurador General de la nación, de treinta para rendir concepto” (CP art 242-4). Estas dos etapas constitucionales, como puede advertirse, se fijan en días y, según fue señalado con anterioridad, la práctica constitucional ha interpretado que son días hábiles, por lo cual no se computan los días feriados y de vacancia. Por lo demás, y como se verá más adelante, el ámbito temporal que tiene la Corte para “*decidir*”, el cual de ordinario es de sesenta días, es un término creado exclusivamente para que la Sala Plena de la Corte examine el asunto, delibere y decida, y no es por ende un ámbito temporal que comprenda la totalidad del proceso de constitucionalidad. En consecuencia, el

---

<sup>46</sup> Sobre este particular puede verse la sentencia C-105 de 1993 (MP José Gregorio Hernández Galindo. Unánime). Se demandaba una norma que –por mandato constitucional- debía reducir a la tercera parte los términos del proceso ordinario, pero operaba una reducción más estricta de un plazo, el cual sin embargo estaba previsto solamente en el Decreto 2067 de 1991, y no en la Carta. La acusación decía que la reducción debía ser a una tercera parte, pero no más de la tercera parte. La Corte señaló que el deber era reducir a la tercera parte los términos ordinarios *previstos en la Constitución*, y no los contemplados exclusivamente en el orden legal. Esto último habría supuesto erigir el orden legal en parámetro de validez de normas de la misma jerarquía, lo cual resulta implausible.

plazo que la Constitución fija para la decisión de esta Corporación es totalmente independiente de los restantes actos que integran el procedimiento de revisión de constitucionalidad, tales como los que avocan conocimiento, decretan pruebas, ordenan librar comunicaciones y fijar el proceso en lista, dan traslados, practican audiencias públicas, resuelven incidentes de recusación e impedimento, y suponen el registro del proyecto.

37. De acuerdo con este entendimiento, los artículos 1° y 2° del Decreto ley 121 de 2017 se ajustan a la Constitución, y deben ser declarados exequibles. El artículo 1° bajo examen reduce a la tercera parte los términos que –según la Carta- tiene el Procurador General de la Nación para rendir concepto, y la Corte Constitucional para decidir. Mientras de ordinario la Constitución establece que el Ministerio Público tiene treinta días para conceptuar, el precepto revisado le asigna diez días, que es precisamente la tercera parte (art 1 num 5). En tanto el orden superior le confiere a la Corte Constitucional sesenta días para decidir, el artículo 1° numeral 7 del Decreto ley objeto de control le concede veinte días que, de nuevo, son entonces la tercera parte del término ordinario. Es cierto que el artículo 1° del Decreto ley 121 de 2017 no reduce a la tercera parte todos los plazos ordinarios fijados exclusivamente en el Decreto 2067 de 1991. Como antes se indicó, el término de fijación en lista para intervenciones ciudadanas de ordinario es de diez días, conforme al artículo 7° del Decreto 2067 de 1991. En el Decreto ley 121 de 2017 este espacio no se reduce a la tercera parte, sino que se preserva en diez días (art 1° num 5). Pero en esto no hay problema de inconstitucionalidad, porque es un término que no prevé la Constitución sino el Decreto ley 121 de 2017. Además, en concordancia con lo antes expuesto, el legislador extraordinario no podía reducir este espacio fundamental de participación ciudadana, pues hacerlo es competencia del legislador estatutario.

38. Coherente con lo que antecede, la Corte considera que el artículo 2° examinado es también exequible. Como se desprende de su texto, dicho precepto se limita a señalar que el procedimiento regulado en el artículo 1° será aplicable también a la revisión de las leyes estatutarias aprobadas en virtud del procedimiento legislativo especial para la paz. Por ende, lo que se dijo para sustentar la exequibilidad del artículo 1° del mismo Decreto, se predica también del artículo 2°, y debe correr la misma suerte. Advierte la Corte que en el Concepto del Ministerio Público se plantea un problema relacionado con esta norma. Dice la Vista Fiscal que la Constitución en el artículo 242 numeral 5 ordena reducir los términos del proceso de control de los proyectos de ley estatutaria a la tercera parte de los del procedimiento ordinario. En consecuencia, lo que implicaría el Acto Legislativo 1 de 2016 es reducir esa tercera parte, a su vez, a la tercera parte. Así, de veinte días que tendría –en su sentir- la Corte para decidir la constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria, se pasaría en virtud del Acto Legislativo 1 de 2016 a 6,6 días, lo cual podría plantear un problema de inconstitucionalidad. La Corte, tras examinar este planteamiento, considera que dicho problema en realidad no se presenta en este caso, pues el artículo 242 numeral 5 de la Carta

no alude al control de los proyectos de ley estatutaria sino al de los decretos de estados de excepción, asunto que es ajeno al marco del Acto Legislativo 1 de 2016.

39. Debe aclararse, sin embargo, que los plazos conferidos en el Decreto ley 121 de 2017 en principio no corren durante el término para recibir las pruebas indispensables al control integral del acto sujeto a examen. La revisión de los actos legislativos, leyes y decretos leyes especiales, que el Acto Legislativo 1 de 2016 le asigna a esta Corporación, comprende un escrutinio completo de constitucionalidad. Para esto se han de decretar pruebas que resulten indispensables, como por ejemplo las referidas a la integridad del trámite parlamentario de expedición de los actos sujetos a control. La experiencia institucional de la Corte indica que en especial las actas contentivas de debates en Comisiones y Plenarias del Congreso de la República, requieren tiempos de elaboración y publicación. El Decreto ley 121 de 2017 confiere un término de tres días para practicar las pruebas, lo cual *prima facie* indica que una vez vencido, con independencia de si se allegan o no los elementos probatorios, debe continuarse con el trámite subsiguiente, y dar traslado del asunto al Procurador General de la Nación y fijar en lista el proceso para intervenciones ciudadanas. Sin embargo, esta interpretación sería inconstitucional, en cuanto se trate de pruebas por sí mismas indispensables para guardar la integridad y supremacía de la Constitución, pues dar el impulso procesal subsiguiente, sin que las pruebas decretadas se adjunten al expediente, implicaría que el Ministerio Público y la ciudadanía no tendrían todos los elementos de juicio para emitir un concepto sobre la totalidad de puntos de derecho constitucional que provoquen los actos controlados. En consecuencia, con el fin de que el Ministerio Público y la ciudadanía tengan una oportunidad de participación informada, los términos procesales no pueden correr mientras no se alleguen las pruebas indispensables para tomar una decisión, que hayan sido debidamente decretadas por la Corte Constitucional.

41. Por consiguiente, en vista de que no advierte vicios procedimentales ni de contenido material en ellos, la Sala Plena declarará exequibles los artículos 1 y 2 del Decreto ley 121 de 2017.

*b. El artículo 3 del Decreto ley 121 de 2017 es exequible, salvo su numeral 8º (parcial) y su parágrafo, que son inexecutable*

41. El Acto Legislativo dice además, en su artículo 2, que “*el procedimiento de revisión de constitucionalidad*” de los decretos leyes especiales debe efectuarse “*dentro de los dos meses siguientes a su expedición*”. Sin embargo, no precisa qué debe entenderse por “*procedimiento de revisión de constitucionalidad*”, ni cómo deben computarse los dos meses que debe durar. Como una expresión integrada al orden constitucional, la de “*procedimiento de revisión*” debe definirse con arreglo al principio de unidad de la Constitución, y esto supone interpretarla a partir de su texto, de su contexto

normativo e histórico, y de su teleología. El texto, para empezar, presenta una notoria ambigüedad semántica cuando emplea los vocablos “*procedimiento de revisión*”. De un lado, con dichas locuciones puede hacerse alusión a la totalidad del proceso; es decir, a todo el conjunto de actos procesales que se surten entre la recepción del decreto ley para el control de la Corte y la decisión contenida en la sentencia que le ponga fin al trámite. Este sentido se ve sustentado en que el Acto Legislativo habla de “*procedimiento*”, pero también “*de revisión*”, con lo cual parece incluir tanto la sustanciación en el trámite como la revisión sustantiva propiamente dicha de la constitucionalidad del Decreto. De otro lado, podría designar solo una parte de las etapas procesales, que iría desde la remisión del decreto ley hasta el registro del proyecto de fallo, sin incluir los términos para la decisión de la Corte, pues no dice que sea un plazo para *decidir*, sino para agotar, precisamente, el “*procedimiento*” de revisión; es decir, la etapa anterior al aspecto estrictamente jurisdiccional. Por último, esa locución –‘*procedimiento de revisión*’- puede referirse solo al lapso entre el registro del proyecto de fallo por parte del magistrado sustanciador, y la decisión final que adopte la Corporación sobre la constitucionalidad del decreto ley. A esta impresión se arriba, cuando se pone el acento en la parte que habla de la “*revisión*”, que en un sentido laxo es también un procedimiento.

42. La finalidad del Acto Legislativo 1 de 2016, al estatuir ese plazo de dos meses para agotar el “*procedimiento de revisión*”, es disminuir los términos que ordinariamente toma el control constitucional de los decretos con fuerza de ley.

El proceso ordinario tiene normalmente una duración aproximada de seis meses y dos semanas. En efecto, según el Decreto 2067 de 1991, una vez presentada una demanda o sometido un acto a control, y repartido el negocio a alguno de los magistrados de la Corte Constitucional, este tiene diez días hábiles para decidir si la admite o avoca conocimiento (Decreto 2067 de 1991 art 6). Admitida la demanda o asumido el conocimiento se ordena correr traslado al Procurador General de la Nación por treinta días hábiles (ídem art 7), término que comienza a correr a partir del día siguiente al que se le entrega copia del expediente. Simultáneamente corre el término de diez días hábiles de fijación en lista para que cualquier ciudadano intervenga. Una vez venza el término para que el Procurador rinda su concepto, se inicia un término de treinta días hábiles adicionales para registrar proyecto de sentencia (ídem art 8), concluido el cual comienzan a correr otros sesenta días hábiles para que la Corte tome una decisión. Como se observa, son cerca de ciento treinta días hábiles, que regularmente cubren en el calendario, salvo vacancia judicial, aproximadamente seis meses y una o dos semanas, según el periodo.

43. Así, si se asume que el procedimiento de revisión comprende todo el proceso de control desde la radicación del decreto ley en la Corte hasta la sentencia, habría una clara reducción y agilización procesal, pues de seis meses y medio que dura usualmente, pasaría a durar solo dos. También habría una reducción significativa, si se acoge otro de los entendimientos remanentes,

según el cual el procedimiento de revisión se consuma entre la recepción del decreto ley para control y el registro del proyecto de fallo por parte del magistrado sustanciador. Efectivamente, de ordinario esta etapa tiene un término de setenta días hábiles, que traducidos al calendario equivalen aproximadamente a tres meses y medio. Pasar de ahí a un trámite que en lo pertinente dure solo dos meses, implica también una reducción significativa. Si, finalmente, el “*procedimiento de revisión*” de los decretos leyes, que debe durar dos meses según el Acto Legislativo 1 de 2016, comprende el lapso que tiene la Corte exclusivamente para decidir, una vez registrado el proyecto de sentencia, entonces habría también una disminución de los términos. En el proceso ordinario de control, el ámbito temporal previsto para la decisión de la Corte es de sesenta días hábiles, que equivalen aproximadamente a tres meses en el calendario. Luego, en este último evento, el proceso de control se acortaría en un mes. Cualquiera de los tres entendimientos cumple entonces la finalidad de hacer más expedito el procedimiento de revisión, que constaría entonces de dos meses.

44. Ahora bien, aunque hay entonces una ambigüedad, esta se supera mediante una interpretación integral de la Constitución. En efecto, el procedimiento de revisión de constitucionalidad de los decretos ley, en tanto debe durar dos meses, no puede referirse a la totalidad del proceso de control, incluyendo absolutamente todas las etapas, desde el acto por medio del cual la Corte avoca conocimiento hasta la sentencia que toma la decisión definitiva. Bajo este entendimiento, no importaría entonces cuál fuera el número de artículos del decreto ley, ni la cantidad o envergadura de sus problemas jurídicos, pues en cualquier hipótesis la Corte tendría un término de dos meses para surtir los trámites regulares, tales como avocar conocimiento, decretar y revisar pruebas, librar traslados y ordenar la fijación en lista, obtenerse el Concepto del Procurador General de la Nación, registrar proyecto de fallo por parte del magistrado sustanciador, y decidir; además de los trámites incidentales, entre los que se encuentran las recusaciones e impedimentos, y las nulidades anteriores a la sentencia. Esto sería, sin embargo, desintegrar el entendimiento de la Carta, toda vez que esta le encomienda a la Corte la función de “*guardar la integridad y supremacía*” de sus compromisos (art 241), y el cumplimiento cabal de esta función presupone un ámbito temporal suficiente de estudio de los problemas, y de deliberación institucional y de exposición escrita de los argumentos.<sup>47</sup> El tiempo que ofrecería un marco total de dos meses para

---

<sup>47</sup> Sentencia C-534 de 2000 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Unánime). En esa ocasión, la Corte debía decidir si el término de seis (6) días para decidir objeciones gubernamentales, que le da a esta Corporación el artículo 167 inciso 4 de la Carta, comprendía la totalidad del proceso de control – desde la recepción de las objeciones hasta la decisión- o solo el ámbito exclusivo de reflexión de la Corte para decidir, agotadas las etapas procedimentales precedentes. La Corte señaló que debía ser esta última la interpretación adoptada, pues la primera reducía irrazonablemente los tiempos para un control jurisdiccional adecuado. Dijo: “Si bien la Constitución quiso imprimirle un trámite acelerado a los procesos de constitucionalidad originados en objeciones presidenciales, la importancia que tienen para el ordenamiento jurídico las decisiones que recaen en estos procesos exige que los participantes dentro del mismo tengan la oportunidad de informarse y reflexionar debidamente antes de exponer su posición o de dictar el fallo. [...] Como se sabe, un principio fundamental del Estado de derecho es el de que todas las decisiones judiciales deben ser motivadas.

desarrollar esta función, además de todos los restantes actos procesales ordinarios, sería insuficiente, y por ende este entendimiento resulta incoherente con el marco constitucional en el cual se inserta el Acto Legislativo 1 de 2016.

45. Además la jurisprudencia constitucional ha indicado claramente que el *procedimiento de revisión* es una fase del proceso de constitucionalidad, conceptualmente diferenciable de la *decisión*. El procedimiento de revisión antecede cronológicamente al ámbito exclusivo que tiene la Corte para decidir, por lo cual se refiere entonces a los actos que van desde la recepción del acto para control hasta el registro del proyecto de fallo. En efecto, en la sentencia C-105 de 1993, esta Corporación debía conocer de la acción pública dirigida contra el artículo 38 del Decreto 2067 de 1991, que fija para el control de los decretos de estado de excepción un término de siete días con el fin de registrar proyecto de fallo, y de veinte días para que la Corte tome su decisión. La demanda sostenía que si el término ordinario, establecido en el mismo Decreto 2067 de 1991, para registrar proyecto de sentencia era de treinta días, y este plazo debía reducirse a una tercera parte por tratarse de estados de excepción, entonces debía quedar en diez días y no en siete. La Corte señaló que la Constitución no había regulado íntegramente los tiempos del proceso de constitucionalidad, sino que se había limitado a fijar términos solo para algunas actuaciones. En ese contexto señaló entonces que si bien el orden superior había regulado lo atinente a los plazos para la *decisión* de la Corte, y al concepto del Procurador General de la Nación, lo relativo al *procedimiento* remanente –como por ejemplo el registro de ponencia- lo había dejado en cabeza del legislador:

“La misma disposición [del artículo 242 de la Carta], en su numeral 4º, confiere a la Corte Constitucional un término de sesenta (60) días "para decidir" (se subraya), de donde se desprende que la Constitución no entró a establecer los términos y demás disposiciones aplicables a los procedimientos que, por la naturaleza misma de las cosas, deben anteceder al instante en que la Corte tenga a su disposición la integridad de los elementos de juicio que le permitan resolver. Por eso, compete al legislador determinar los

---

Esta exigencia es aún más estricta en el caso de las providencias relacionadas con la norma fundamental, sobre la cual descansa el orden jurídico. Pero para poder motivar en debida forma una providencia es necesario que el juez cuente con un tiempo mínimo prudencial para familiarizarse con el caso que tiene bajo estudio, de manera que pueda adquirir los elementos de juicio necesarios para decidir. [...] La pretensión de la actora es que todo el proceso de constitucionalidad sobre las objeciones presidenciales se cumpla dentro del término de los seis días a que hace referencia la Constitución. Sin embargo, salta a la vista que este plazo es absolutamente reducido para que el Procurador General de la Nación presente su concepto, el Magistrado Sustanciador elabore su proyecto y la Sala Plena decida sobre el problema. En esas condiciones, no se puede esperar que la sentencia sea el resultado de un análisis profundo sobre el tema, lo cual no concuerda con el ánimo de la Constitución de exigir a los jueces sentencias razonadas y debidamente motivadas. Por ello, es claro que, si bien debe acatarse el término constitucional que se concede a la Sala Plena para decidir, también es importante que la ley le otorgue un espacio de tiempo - breve - al Procurador y al Magistrado Sustanciador para que cumplan a cabalidad con sus responsabilidades dentro de estos procesos”.

plazos para admitir la demanda, corregirla, practicar pruebas, fijar en lista las normas correspondientes, dar traslado al Procurador General de la Nación, presentar ponencia para fallo, convocar audiencias, tramitar incidentes de impedimento o recusación, hacer aclaración o salvamento de voto y notificar la decisión, actos que, atendiendo al mandato constitucional, deben ser previamente regulados en cuanto a forma y tiempo, para realizar los principios del debido proceso” (primer énfasis del original, segundo énfasis añadido).<sup>48</sup>

46. Esta concepción del control ante la Corte, que distingue por una parte los procedimientos y, por otra, la decisión de constitucionalidad propiamente dicha, se reiteró en la sentencia C-534 de 2000, a propósito de una acción pública contra el artículo 32 (parcial) del mismo Decreto 2067 de 1991. En esa disposición se regula –entre otros aspectos- el término del magistrado sustanciador para registrar proyecto de fallo, y de la Corte para decidir las objeciones gubernamentales contra proyectos de norma. Dice que para registrar la ponencia hay seis días, y para decidir seis días adicionales. La demanda señalaba que el precepto acusado era inconstitucional, por cuanto el artículo 167 inciso 4 de la Constitución solo le da a la Corte seis días en total para decidir las objeciones, y esto comprendía la totalidad del procedimiento, incluyendo el concepto del Procurador y el registro del proyecto de fallo, y el Decreto 2067 de 1991 había acrecido sustantivamente ese término al darle seis días al Procurador para rendir concepto, otros seis al magistrado sustanciador para registrar proyecto, y seis días adicionales a la Corporación para resolver. La Corte reiteró entonces que en la Constitución los plazos para *decidir*, no incorporan los del procedimiento previo que consta de actos de avocar conocimiento, librar comunicaciones y traslados, preparar el registro de la ponencia, y decidir incidentes dentro del trámite. Por lo mismo, declaró exequible la disposición, pues cuando la Constitución establece un plazo de seis días para la Corte, con el fin de decidir las objeciones, se refiere es al término autónomo y exclusivo que esta tiene para resolver, una vez obren todos los elementos de juicio apropiados para el control constitucional:

“El inciso 4° del artículo 167 de la Constitución señala que la Corte Constitucional tendrá un plazo de seis días para decidir sobre la exequibilidad de los proyectos de ley objetados por el Presidente de la República, por razones de inconstitucionalidad. Pues bien, de acuerdo con la interpretación constitucional contenida en el fallo [C-105 de 1993] mencionado, este término de seis días se aplica únicamente para el lapso de reflexión de que debe disponer la Sala Plena para tomar su decisión. Además, el legislador está facultado para complementar el procedimiento que deben cumplir los procesos constitucionales, lo cual le permite introducir nuevos términos, adicionales al contemplado en la Constitución. Eso es precisamente lo que ha ocurrido en el presente caso: el artículo 32

<sup>48</sup> Sentencia C-105 de 1993 (MP José Gregorio Hernández Galindo. Unánime).

del Decreto 2067 de 1991 respeta el término de seis días que fijó la Constitución para que la Sala Plena decidiera sobre la exequibilidad del proyecto de ley objetado. Mas, al mismo tiempo, y con el objeto de racionalizar el proceso establece términos propios para que el Procurador General de la Nación y el Magistrado Sustanciador den cumplimiento a sus funciones específicas”.<sup>49</sup>

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

48. Pese a que esta interpretación resuelve entonces la ambigüedad inicial, deja otro problema a la vista. Según lo anterior, los dos meses que contempla el Acto Legislativo 1 de 2016 no incluyen la etapa de decisión por parte de la Corte Constitucional. ¿Significa esto que entonces la etapa de decisión se sujetaría al plazo ordinario de sesenta días hábiles fijado en el artículo 242 numeral 4 de la Carta? La respuesta debe ser negativa, pues el artículo 242 numeral 4 Superior establece un término para los procesos ante la Corte Constitucional “*en las materias a que se refiere este título*”, y es claro que ese título no regula el control automático de los decretos leyes especiales, cuestión que forma parte de las normas constitucionales transitorias introducidas por el Acto Legislativo 1 de 2016. Por lo demás, si esa fuera la solución, en principio habría –como puede observarse– una notoria inconsistencia en el régimen procedimental de control de constitucionalidad. En efecto, mientras la Corte tendría veinte días para revisar actos legislativos y leyes expedidas en virtud

<sup>49</sup> Sentencia C-534 de 2000 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Unánime).

del procedimiento legislativo especial (AL 1 de 2016 art 1), contaría en cambio con tres veces ese término para controlar decretos leyes especiales. A esto debe añadirse que un plazo tan dilatado podría propiciar decisiones tardías, que surjan cuando haya derechos adquiridos, situaciones consolidadas o hechos cumplidos en virtud de la norma con fuerza de ley sujeta a control. En un contexto transicional esto es si se quiere más problemático, pues las regulaciones en este marco requieren seguridad jurídica para darle firmeza al tránsito del conflicto armado hacia su superación progresiva. Lo anterior indica que el término ordinario de sesenta días, previsto en el artículo 242 numeral 4 de la Constitución, no es aplicable al control de los decretos leyes especiales.

49. Una lectura textual de la norma bajo revisión, que tome en cuenta su contexto institucional y su finalidad, conduce entonces a concluir que no hay una regulación expresa en torno al término que tiene la Corte para decidir sobre el mérito de la revisión de los decretos leyes expedidos al amparo del Acto Legislativo 1 de 2016. En efecto, el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 prevé los tiempos que debe durar el *procedimiento de revisión*, pero no los términos en que debe surtirse la *decisión*. El artículo 242 numeral 4 de la Carta consagra en sesenta días hábiles el tiempo para decidir en el proceso ordinario, pero esta regulación resulta inaplicable a esta competencia especial de revisión, y extenderla a estos casos sería inconsistente con el contexto transicional. Entonces debe concluirse que hay una laguna normativa. Para colmarla es por tanto preciso acudir a las normas que regulan casos o materias semejantes, que en esta ocasión sería precisamente el artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2016. De acuerdo con esta previsión, la Corte cuenta con una tercera parte del plazo ordinario para decidir sobre la revisión automática de actos legislativos y leyes dictados bajo su amparo. Si el Acto Legislativo 1 de 2016 ya contempla un término de veinte días para tomar estas decisiones, entonces el plazo de la Corte para resolver definitivamente sobre el control de los decretos leyes especiales debe ser, cuando más, igual a este; es decir, de una tercera parte del que tiene ordinariamente, y equivaldría por tanto a veinte días hábiles.

50. Con fundamento en lo anterior, la Corte considera que el artículo 3° del Decreto ley 121 de 2017 se adecúa en general al artículo 2° del Acto Legislativo 1 de 2016, por cuanto ajusta precisamente los plazos del procedimiento de revisión, que ordinariamente –según fue indicado- toman tres meses y medio, a los dos meses. En efecto, dice que el magistrado sustanciador contará con tres días para asumir el conocimiento del asunto, contado desde reparto del expediente; que podrá decretar la práctica de pruebas; que el término probatorio no podrá exceder de tres días, contados desde la comunicación del auto; que vencido el término probatorio hay dos días para revisar las pruebas allegadas y dar el impulso subsiguiente; que el Procurador tiene diez días para conceptuar, y el mismo plazo tienen los ciudadanos para intervenir; que el magistrado sustanciador cuenta con diez días para registrar el proyecto de fallo; y que entre la presentación del

proyecto de fallo y la deliberación de la Corte no puede trascurrir menos de dos días. Sumados estos términos, en medio de los cuales transcurren también días para la realización física de diligencias, comunicaciones y traslados, no se superan los dos meses que requiere el procedimiento de revisión. Por lo tanto, el artículo 3° del Decreto ley 121 de 2017, en sus numerales 1 a 7, es exequible. Un problema independiente plantea, sin embargo, la constitucionalidad del numeral 8 del mismo precepto, y su parágrafo.

51. Dice el numeral 8 del artículo 3° que a partir del registro del proyecto de fallo por parte del magistrado sustanciador, *“la Sala Plena de la Corte Constitucional tendrá un plazo para decidir equivalente al tiempo que faltare para que se cumplan dos (2) meses, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del decreto sometido a control”*. Luego agrega el legislador extraordinario, en el parágrafo de la disposición, que en cualquier caso *“[l]os términos del procedimiento ordinario que se apliquen no podrán superar en su conjunto el plazo máximo de dos (2) meses, previsto en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016”*. Como se observa, el Decreto ley 121 de 2017 parece interpretar en lo pertinente que el procedimiento de revisión, que debe durar dos meses según el Acto Legislativo 1 de 2016, comprende *en conjunto* todos los términos del proceso de constitucionalidad, desde la expedición del decreto ley hasta la sentencia, e incluye entonces el plazo que tiene la Corte Constitucional para tomar una decisión de mérito. Este entendimiento, según lo indicado antes, no se ajusta sino que contradice el Acto Legislativo 1 de 2016, interpretado en el contexto institucional en el cual se inserta, por cuanto en realidad la reforma no modificó los términos que tiene la Corte para *decidir*, sino para *surtir el procedimiento revisorio* previo a la decisión. El plazo para agotar el procedimiento de revisión es ciertamente de dos meses, pero el que tiene esta Corporación para decidir es de veinte días adicionales a esos dos meses.

52. Por lo anterior, la Sala debe tomar una decisión que ajuste el Decreto ley a la Carta. Lo procedente es declarar la inexecutable total del parágrafo, y parcial del numeral 8°, artículo 3°, del Decreto ley 121 de 2017. Este último debe declararse inexecutable en el segmento que establece que, una vez surtido el procedimiento de revisión, conforme a los numerales 1 a 7 del mismo precepto, la Corte Constitucional tendrá un plazo para decidir *“equivalente al tiempo que faltare para que se cumplan dos (2) meses, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del decreto sometido a control”*. Con esta parte final de la previsión, que aparece entrecomillada por la Corte, se crea la idea equivocada de que todo el proceso de control, desde el inicio hasta la sentencia, debe agotarse en dos meses, lo cual contradice el orden constitucional por las razones expuestas. El artículo 3° numeral 8° del Decreto ley 121 de 2017 debe entonces quedar así: *“[a] partir del registro del proyecto de fallo por parte del magistrado sustanciador, la Sala Plena de la Corte Constitucional tendrá un plazo para decidir”*, el cual será entonces de veinte días hábiles, de acuerdo con el artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2016.

53. Resta precisar que, cuando el artículo 3° numeral 7 del Decreto ley 121 de 2017 dice que entre la presentación del proyecto de fallo y la decisión de la Corte deben transcurrir al menos dos días, “*salvo cuando se trate de un caso de urgencia nacional*”, el legislador extraordinario remite a una institución ya consagrada en el artículo 9° del Decreto 2067 de 1991.<sup>50</sup> La urgencia nacional surge de una decisión autónoma y discrecional de la Corte Constitucional, que puede ser solicitada durante el proceso de constitucionalidad, cuando haya razones poderosas para acelerar los términos fijados en el orden jurídico para agotar las etapas procedimentales pertinentes. La Corte en pocas ocasiones se ha referido a esta figura, y cuando lo ha hecho ha bastado la consideración del contenido de la norma, y del contexto en el cual se dicta el control, para decidir.<sup>51</sup> En la sentencia C-1335 de 2000, rechazó una solicitud de declaratoria de la urgencia nacional porque la norma acusada pertenecía al Código de Procedimiento Civil, y versaba sobre el proceso hipotecario.<sup>52</sup> En la el auto 268a de 2007, la Corporación se negó a declarar la urgencia nacional en el control de un grupo de normas que habían sido demandadas, por cuanto condicionaban el acceso a diversos cargos importantes de la Registraduría Nacional del Estado Civil a la pertenencia a un partido o movimiento político. La Corte rechazó la solicitud considerando que no había mérito para hablar de urgencia nacional.<sup>53</sup> En contraste, en la sentencia C-965 de 1999, aceptó

<sup>50</sup> El artículo 9° del Decreto 2067 de 1991 prevé: “El magistrado sustanciador presentará por escrito el proyecto de fallo a la Secretaría de la Corte, para que ésta envíe copia del mismo y del correspondiente expediente a los demás magistrados. Entre la presentación del proyecto de fallo y la deliberación en la Corte deberán transcurrir por lo menos cinco días, salvo cuando se trate de decidir sobre objeciones a proyectos de ley o en casos **de urgencia nacional**”. El Reglamento Interno de la Corte Constitucional alude a esta institución en dos disposiciones: “Artículo 32. Conceptos. Los Magistrados podrán hacer llegar al ponente sus conceptos sobre el asunto objeto de estudio, para que éste los evalúe y, si lo considera pertinente, los tenga en cuenta para la elaboración del proyecto de sentencia. Para tales fines, el Magistrado que lo estime a bien, podrá solicitar copia de cualquier documento que repose en el expediente. Entre la presentación del proyecto de fallo y la deliberación de la Corte deberán transcurrir por lo menos cinco (5) días, salvo cuando se trate de decidir sobre objeciones a proyectos de ley o en casos **de urgencia nacional**. Lo mismo se hará en relación con los informes especiales de comisión y demás documentos que deban ser considerados. [...] Artículo 42. Criterios para elaborar los Programas. Por regla general, los asuntos constitucionales se incluirán en los programas de trabajo y reparto en el mismo orden sucesivo de su recibo en la Corte. Se exceptúan de lo anterior, en forma concurrente y excluyendo los procesos ordinarios si fuere necesario, los siguientes asuntos: a. Los indicados en los numerales 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10 y 11 del artículo 241 de la Constitución; b. Las demandas de inconstitucionalidad que se refieran a asuntos calificados de **urgencia nacional**, a juicio de la Sala Plena de la Corte, la cual deberá pronunciarse por mayoría absoluta. c. Los incidentes de nulidad o solicitudes de aclaración, cuya sustanciación se asignará directamente al magistrado ponente del proceso.

<sup>51</sup> El primer pronunciamiento que se encuentra en este sentido es el auto 003 de 1992 (MS Alejandro Martínez Caballero), que declara la urgencia nacional en un proceso contra la nueva Constitución Política.

<sup>52</sup> Sentencia C-1335 de 2000 (MP Carlos Gaviria Díaz. Unánime). Resolvió la petición así: “El artículo 41 del Acuerdo 05 de 1992 de la Corte Constitucional, “*por el cual se recodifica el Reglamento de la Corporación*”, establece que las demandas de Constitucionalidad deberán ser resueltas en orden cronológico según la fecha de recibo en la Corte, exceptuando los asuntos calificados por la Sala Plena como de *urgencia nacional*. En este caso, la norma acusada es una disposición del Código de Procedimiento Civil, correspondiente al proceso ejecutivo hipotecario y - de acuerdo con el criterio de los Magistrados - no amerita un trámite excepcional. Por tanto, la demanda recibió el tratamiento ordinario.”

<sup>53</sup> Auto 268a de 2007 (MP Rodrigo Escobar Gil. Unánime). Se limitó a resolver la solicitud así: “7. Que el Magistrado sustanciador de la demanda de la referencia puso en conocimiento de la Sala

declarar la urgencia nacional en el control de una norma que excepcionaba el principio de buena fe, en los casos en que la administración actúe como entidad de previsión o seguridad social o responsable en el reconocimiento o pago de pensiones.<sup>54</sup>

Esta previsión se ajusta a la Constitución, y la declaratoria de urgencia nacional que puede declarar la Corte en virtud suya debe sujetarse entonces a los criterios constitucionales y legales reconocidos por la jurisprudencia.

54. Finalmente, la Vista Fiscal observa un vacío de regulación en el Decreto ley 121 de 2017, por cuanto no señala un término para que el Gobierno envíe a revisión los decretos leyes. Esta Corporación efectivamente advierte que el Decreto ley 121 de 2017 no contempla un término preciso para estos efectos. Tampoco consagra un plazo homólogo para que se le envíen las leyes o los actos legislativos igualmente sujetos a control automático de constitucionalidad. Sin embargo, esto no constituye un vicio o problema de inconstitucionalidad, pues como conceptúa el Procurador General de la Nación, en esta materia deben aplicarse los términos que prevén los artículos 36, 39 y 44 del Decreto 2067 de 1991 para la remisión para control de los decretos legislativos, los proyectos de ley y las leyes aprobatorias de tratados. Por ser esta última una regulación atinente al envío para revisión constitucional, de actos sometidos a revisión automática por parte de la Corte, puede aplicarse justamente a los procesos de constitucionalidad a los que se refiere el Acto Legislativo 1 de 2016, que también tienen carácter automático.

*c. Los artículos 4º y último, se declaran exequibles en lo pertinente*

55. El artículo 4º del Decreto ley 121 de 2017 no presenta vicios en cuanto al contenido material. Se limita a autorizar a la Corte para ajustar sus trámites internos a las normas superiores, sin la necesidad de reformar su propio reglamento, lo cual no se opone a regla o principio alguno de la Constitución. Resulta ciertamente relevante que se prevean, en lo pertinente, reglas que concreten y precisen para el funcionamiento interno las modificaciones procesales introducidas por el Acto Legislativo 1 de 2016 y el Decreto ley 121 de 2017. Lo que hace el artículo 4º bajo examen no es prescindir de esas reglas, sino autorizar a la Corte para que las convenga en su práctica judicial,

---

Plena de la Corporación la solicitud de trámite de urgencia nacional formulada por los actores y apoyada por el señor Procurador General de la Nación e informó a la Sala acerca de las disposiciones demandadas y de los respectivos cargos de inconstitucionalidad. 8. Que la Sala Plena de la Corte Constitucional, en su sesión de la fecha examinó la demanda y consideró que en este caso no se reúnen las condiciones que ameritan el trámite de urgencia nacional y que, por lo tanto, el proceso debe proseguir de conformidad con el procedimiento y con los términos previstos en la Constitución y en la Ley”.

<sup>54</sup> Sentencia C-965 de 1999 (MP Alfredo Beltrán Sierra. Unánime). Todo cuanto dice, al respecto, es: “La Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión del nueve (9) de septiembre del año en curso, resolvió acumular las demandas contenidas en los expedientes D-2578 y D-2580 a la demanda del expediente D-2577, con el fin de que se tramitaran conjuntamente y se decidieran en la misma sentencia; así mismo, en la sesión del cuatro (4) de agosto, resolvió darle trámite de URGENCIA NACIONAL a los presentes procesos”

sin que sea entonces indispensable insertarlas formalmente en el Reglamento interno. No se observa en esto un problema de inconstitucionalidad. El último artículo del Decreto ley 121 de 2017, finalmente, se contrae a establecer que rige a partir de su publicación, precepto que no presenta problema alguno de conformidad con la Carta Política.

## VI. DECISIÓN

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

### RESUELVE

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

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

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

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

*Con aclaración de voto*

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (e)

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada

JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARIS  
Magistrado (e)

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado  
*Con salvamento parcial de voto*  
*Con aclaración de voto*

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO  
Magistrado (e)

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado  
*Con salvamento parcial de voto*  
*Con aclaración de voto*

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada  
*Con aclaración de voto*

ALBERTO ROJAS RIOS  
Magistrado  
*Con aclaración de voto*

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General