



## **Sentencia C-408/17**

### **INSTRUMENTOS PARA FACILITAR Y ASEGURAR LA IMPLEMENTACION Y DESARROLLO NORMATIVO DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA- Procedimiento legislativo especial para la paz (fast track)**

*En esta sentencia, la Corporación efectúa el control único y automático de constitucionalidad de la Ley 1830 de 2017 “por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5 de 1992”, disposición proferida en virtud del procedimiento legislativo especial para la paz contenido en el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016. Para desdoblar el estudio la Corte emplea la siguiente metodología: en la primera sección de la sentencia, realiza una descripción sobre el procedimiento que precedió la aprobación de la ley estudiada, con el fin de decidir acerca de su exequibilidad. Luego, tras comprobar su validez en dicho trámite, en la segunda sección adelanta el estudio sustantivo sobre el articulado, este subsegmento de la sentencia se desarrolla de la siguiente manera: en primer lugar, define el contenido de la norma analizada. Luego, realiza un análisis sobre la vigencia del derecho a la participación en el ámbito de los procesos de justicia transicional y su ejercicio por excombatientes y sus representantes políticos. Finalmente, se refiere a la constitucionalidad del articulado objeto de examen, resaltando sus aspectos específicos que ofrecen problemas jurídicos constitucionales relevantes.*

**INSTRUMENTOS JURIDICOS PARA FACILITAR Y ASEGURAR LA IMPLEMENTACIÓN Y EL DESARROLLO NORMATIVO DEL ACUERDO DE PAZ-Previsión en el Acto Legislativo 01 de 2016 de procedimientos transitorios de producción normativa**

**PROCEDIMIENTOS TRANSITORIOS DE PRODUCCION  
NORMATIVA PARA LA IMPLEMENTACION Y DESARROLLO  
DEL ACUERDO DE PAZ-** Procedimiento legislativo especial y  
facultades presidenciales para la paz

**PROYECTOS DE LEY Y ACTO LEGISLATIVO TRAMITADOS  
MEDIANTE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL-**  
Iniciativa exclusiva del Gobierno

**PROYECTOS DE LEY Y ACTO LEGISLATIVO TRAMITADOS  
MEDIANTE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL-**  
Trámite preferencial

*Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el procedimiento legislativo especial, tienen trámite preferencial. En consecuencia, tendrán absoluta prelación en el orden del día sobre cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva Cámara o Comisión decida sobre el mismo.*

**PROYECTOS DE LEY Y ACTO LEGISLATIVO TRAMITADOS  
MEDIANTE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL-**  
Título

*El título de las leyes y los actos legislativos a los que se refiere [el] artículo [primero del Acto Legislativo 01 de 2016], deberá corresponder precisamente a su contenido y a su texto precederá esta fórmula: “El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, decreta”.*

**PROYECTOS DE LEY Y ACTO LEGISLATIVO TRAMITADOS  
MEDIANTE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL-**  
Trámite en el Congreso

*El primer debate de los proyectos de ley se surtirá en sesión conjunta de las comisiones constitucionales permanentes respectivas, sin que medie para ello solicitud del Gobierno. El segundo debate se llevará a cabo en las plenarias de cada una de las cámaras.*

**EXIGENCIA DE AVAL GUBERNAMENTAL A LAS  
MODIFICACIONES QUE PRESENTE EL CONGRESO A LAS  
NORMAS PROFERIDAS BAJO PROCEDIMIENTO ESPECIAL-**  
Efectos de su declaratoria de inexequibilidad

*Los proyectos de ley y de acto legislativo [proferidos en virtud del artículo primero del Acto Legislativo 01 de 2016] solo podrán tener modificaciones siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y que cuenten con el aval previo del Gobierno Nacional. Con todo, debe advertirse que esta última previsión fue declarada inexequible por la sentencia C-332 de 2017. Sin embargo, en la medida en que dicho fallo no previó efectos retroactivos de la*

*decisión, la regla resulta aplicable en el presente caso, habida cuenta que estaba vigente y gozaba de presunción de constitucionalidad cuando se adelantó el trámite legislativo que precedió a la norma examinada.*

**IMPLEMENTACION NORMATIVA DEL ACUERDO FINAL-**  
Inexequibilidad de literales h y j del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016 conlleva que el Congreso podrá plantear e incorporar modificaciones a las iniciativas propuestas por el gobierno sin necesidad de su aval

**PROYECTOS DE LEY Y ACTO LEGISLATIVO TRAMITADOS MEDIANTE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL-**  
Exigencia de conexidad con el Acuerdo Final

*Los proyectos de ley y de acto legislativo que pueden ser válidamente tramitados a través del procedimiento legislativo especial, son aquellos que estén dirigidos a la implementación del Acuerdo Final. Esta condición exige, en consecuencia, que se compruebe la conexidad entre el asunto objeto de regulación y dicho acuerdo, pues de lo contrario el uso del mecanismo legislativo excepcional resultaría inválido, al regular asuntos ajenos al ámbito competencial previsto en el Acto Legislativo 1 de 2016.*

**PROYECTO DE LEY-**Publicación en la Gaceta del Congreso como primer requisito del trámite legislativo

*Una de las condiciones para que una iniciativa se convierta en ley de la República es que el proyecto haya sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. Las publicaciones dentro del trámite legislativo son un requisito mínimo de publicidad y racionalidad en el procedimiento, el cual está estrechamente vinculado con la debida formación de la voluntad democrática de las cámaras.*

**LEY ORGANICA-**Mayoría absoluta

*La normativa objeto de examen está sometida a reserva de ley orgánica. Por lo tanto, su aprobación requerirá de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara.*

**LEY ORGANICA-**Votación nominal y pública

*La votación debe darse de manera nominal y pública en cada uno de los debates del proceso legislativo, en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución.*

**ANUNCIO PREVIO DE VOTACION DE PROYECTOS DE LEY-**  
Subreglas jurisprudenciales

**ANUNCIO PREVIO DE PROYECTO DE LEY-**No exige el empleo de fórmulas sacramentales

**PROYECTO DE LEY**-Anuncio en sesión previa que se convocará para votación en una fecha futura prefijada y determinada o por lo menos determinable

*No es necesario indicar la fecha exacta en que habrá de realizarse la votación, siempre que sea determinable. En ese orden de ideas, la Corte ha avalado expresiones como: “próximo martes”, “próxima sesión”, “próxima semana”, “siguiente sesión” y “día de mañana”, cuando en el contexto de la sesión correspondiente sea posible inferir, con suficiente claridad, a qué sesión futura se hace referencia.*

**PROYECTO DE LEY**-Continuación de la cadena de anuncios por aplazamiento de la votación

*Frente al aplazamiento indefinido de la votación debe continuarse la sucesión de anuncios a fin de evitar el rompimiento de la secuencia temporal del aviso. Sin embargo, no se desconoce la exigencia constitucional cuando a pesar de presentarse dicha ruptura, existió claridad de que se realizaría el debate en la sesión en que efectivamente se debatió y aprobó el proyecto de ley.*

**PROYECTO DE LEY**-Cumplimiento del requisito de anuncio previo a pesar de no efectuarse la votación en la fecha prevista, cuando ésta se realiza en la primera ocasión en que vuelve a sesionarse

**PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE UNIDAD DE MATERIA DE LAS LEYES**-Jurisprudencia constitucional

*Según lo estipula el artículo 158 de la Constitución, todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El principio de unidad de materia ha sido tratado en diversas decisiones de la Corte, las cuales han concluido, de manera consistente y reiterada, que ese principio resulta vulnerado cuando los asuntos que se introducen en el trámite legislativo no tienen ninguna relación de conexidad objetiva y razonable (de carácter causal, temático, sistemático o teleológico) con la materia de la ley respectiva.*

**PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN TRAMITE LEGISLATIVO**-Jurisprudencia constitucional

*El principio de consecutividad impone la obligación que toda iniciativa cumpla con los cuatro debates, tanto en comisiones como en plenarias, o los tres cuando, como sucede en el presente caso, el procedimiento legislativo especial dispone la aprobación en primer debate mediante comisiones conjuntas. A su vez, el principio de identidad flexible permite que se introduzcan variaciones al articulado en segundo debate, pero que en todo caso se refieran a materias discutidas en el primero, pues de lo contrario se*

*desconocería tanto la regla de los cuatro debates, como el principio de consecutividad.*

**CONSTITUCION POLITICA**-Debía fungir como tratado de paz ante una historia marcada por el conflicto y la exclusión política

*La Constitución Política de 1991 fue el resultado de un proceso político surgido de la voluntad del Pueblo para poner fin a la violencia que se extendía desde mucho tiempo atrás en el territorio nacional, como consecuencia del conflicto armado interno. Así, el Texto Superior se erigió en su momento como un auténtico tratado de paz, en el cual quedó plasmada, desde múltiples perspectivas, la voluntad del constituyente primario de pacificar al país y brindar todas las herramientas necesarias para garantizar a los pobladores la vigencia de sus derechos fundamentales.*

**PAZ**-Principio, valor, fin esencial, derecho y deber

**DERECHO A LA PAZ EN EL DERECHO INTERNACIONAL**-  
Propósito fundamental

*La paz no solo informa el ordenamiento interno, sino que aparece como un eje transversal en múltiples instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos que, en Colombia, hacen parte del bloque de constitucionalidad y sitúan a la paz como un anhelo mundial y como valor fundante, junto con la justicia, la libertad y la dignidad humana, del concierto de naciones. Así fue consagrado en los preámbulos de la Carta de Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de la Carta constitutiva de la Organización de Estados Americanos y replicado en los preámbulos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros instrumentos internacionales.*

**PARTICIPACION POLITICA DE QUIENES DEJAN LAS ARMAS PARA INCORPORARSE A LA VIDA CIVIL**-Importancia

**PARTICIPACION POLITICA DE QUIENES DEJAN LAS ARMAS PARA INCORPORARSE A LA VIDA CIVIL**-Elementos de su materialización contenidos en la Convención Americana

*La Convención Americana [...] en su artículo 23 contiene los elementos en los que se materializa la participación política ciudadana. Dichos componentes son: (i) el derecho a participar directamente o a través de representantes en la dirección de los asuntos públicos; (ii) el derecho a votar y ser elegidos; (iii) y a tener acceso a las funciones públicas, los cuales se engloban en la categoría de derechos políticos.*

**PARTICIPACION POLITICA DE QUIENES DEJAN LAS ARMAS PARA INCORPORARSE A LA VIDA CIVIL**-Restricción para quienes han sido condenados por delitos relacionados con la

pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico

*[La] participación política en materia de inscripción para aspirar a cargos de elección popular o para ocupar cargos públicos, está restringida de forma permanente para quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior.*

**DELITO POLITICO**-Amplio margen de configuración legislativa en cuanto a concepto y conductas punibles conexas

*Ni la Constitución ni los instrumentos que hacen parte del bloque de constitucionalidad establecen límites al concepto de delito político o en cuanto a las conductas punibles conexas a estos para efectos de permitir la participación en política en el Estado colombiano, por lo que existe un amplio margen de configuración legislativa en la materia.*

**PARTICIPACION POLITICA DE QUIENES DEJAN LAS ARMAS PARA INCORPORARSE A LA VIDA CIVIL**-Legitimidad y soporte democrático

*La Corte evidencia que la previsión de mecanismos para la participación de los ciudadanos en los procesos de justicia transicional no es solo válido, sino recomendable en términos de legitimidad y soporte democrático a las decisiones, entre ellas las de carácter normativo, que se adopten en el marco de la implementación de acuerdos para la superación del conflicto armado. Esta participación, como lo demuestran varias experiencias comparadas en procesos de paz, suele prever la inclusión de ex combatientes que han abandonado la actividad armada y se han sujetado a las reglas propias de la democracia.*

Expediente: RPZ-002

Revisión de constitucionalidad de la Ley 1830 del 6 de marzo de 2017 “por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5 de 1992”.

Procedencia:  
Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

Magistrada Ponente  
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil diecisiete

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, Carlos Libardo Bernal Pulido, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Iván Humberto Escrucería Mayolo (e), Cristina Pardo Schlesinger, Alberto Rojas Ríos y Diana Fajardo Rivera, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

El artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2016 determina que los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz previsto en dicha enmienda constitucional, tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia.

En ese sentido y luego de aprobado por el Congreso, el Secretario Jurídico (E) de la Presidencia de la República remitió mediante oficio del 7 de marzo de 2017, copia auténtica de la Ley 1830 de 2017 *“por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5 de 1992”*.

El asunto fue asumido para conocimiento de la Corte a través de auto del 13 de marzo de 2017. En esta decisión también se decretaron pruebas relativas al procedimiento legislativo que dio lugar a la norma examinada y se ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso y a los ministros de Interior, y de Justicia y del Derecho con el objeto de que, si lo estimaren oportuno, intervinieran en el presente proceso. De la misma forma, se invitó a participar en el asunto de la referencia a la Defensoría del Pueblo, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, la Comisión Colombiana de Juristas, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia, la Misión de Observación Electoral, el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, la Red Nacional de Iniciativas por la Paz y contra la Guerra – Redepaz, la Fundación Ideas para la Paz, la Fundación Víctimas Visibles, la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, el Movimiento Voces de Paz, la Corporación Sisma Mujer, el Comité Nacional de Víctimas de la Guerrilla, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR, al igual que a las Facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, de Nariño, Nacional de Colombia, del Rosario, Javeriana, Industrial de Santander, de los Andes y de Caldas.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo la demanda en referencia.

## II. LA NORMA OBJETO DE EXAMEN

A continuación se transcribe el texto de la Ley objeto de examen, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 50.167 del 6 de marzo de 2017.

### **LEY 1830 DE 2017**

(marzo 6)

*por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5ª de 1992.*

*El Congreso de Colombia, en virtud del procedimiento legislativo especial para la paz,*

### **DECRETA:**

**Artículo 1°.** *Adiciónese un nuevo artículo a la Parte Final de Disposiciones Transitorias de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:*

**Artículo 7°.** *La Agrupación Política de ciudadanos en ejercicio que se constituya con el objeto de promover la creación del futuro partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal, podrá designar 3 voceros o voceras en cada una de las cámaras en que se divide el Congreso de la República (Senado y Cámara de Representantes) para que participen en el debate de los proyectos de reforma constitucional o legal que sean tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz de que trata el Acto Legislativo 01 de 2016. Estos voceros o voceras deberán ser ciudadanos o ciudadanas en ejercicio, y se convocarán a todas las sesiones en que se discutan tales proyectos. Podrán intervenir con las mismas facultades que tienen los Congresistas durante el trámite legislativo, salvo el voto y cumplirán a cabalidad con el reglamento del Congreso. El Gobierno nacional garantizará los recursos necesarios para su funcionamiento y trabajo.*

**Parágrafo.** *El Presidente de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, establecida en la Ley 1448 de 2011, será invitado a todas las sesiones en las que se discutan proyectos relacionados con los derechos de las víctimas y que sean tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016, para que sea escuchado en el marco de la sesión informal de conformidad con el artículo 231 de la Ley 5ª de 1992.*

**Artículo 2°.** *Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.*

*El Presidente del honorable Senado de la República,  
Óscar Mauricio Lizcano Arango.*

*El Secretario General del honorable Senado de la República,  
Gregorio Eljach Pacheco.*

*El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,  
Miguel Ángel Pinto Hernández.*

*El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,  
Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL**  
*Publíquese y cúmplase.*

*Dada en Bogotá, D. C., a 6 de marzo de 2017.*

**JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN**

*El Ministro del Interior,  
Juan Fernando Cristo Bustos.*

*El Ministro de Hacienda y Crédito Público,  
Mauricio Cárdenas Santamaría.*

### **III. INTERVENCIONES**

Vencido el término de fijación en lista, y en cumplimiento de lo ordenado en Auto de 13 de marzo de 2017, la Secretaria General de esta Corporación informó que, de acuerdo con las comunicaciones libradas, se recibieron los siguientes escritos de intervención:

#### **1. Adriana María Cetina Gil**

Adriana María Cetina Gil presentó una breve intervención donde solicita la declaratoria de **constitucionalidad** de la norma analizada. Para la ciudadana Cetina Gil, la ley se ajusta al mandato constitucional contenido en el artículo 1º de la Carta toda vez que la participación política es un mecanismo que garantiza la apertura democrática necesaria para construir la paz. De la misma manera, indica que la medida incorporada desarrolla un nuevo escenario para solucionar los problemas del país.

#### **2. Vanessa Rodríguez Martínez**

En un corto escrito, la ciudadana Rodríguez Martínez transcribe un aparte de la sentencia C-379 de 2010 para luego concluir que el texto de la ley garantiza la participación política sin discriminación y permite construir ideas a partir de las diferencias de pensamiento. Por esta razón, defiende la **constitucionalidad** de la norma.

#### **3. Ministerio del Interior**

La entidad solicita la **exequibilidad** de la norma al indicar que la Ley 1830 de 2017 “no sólo desarrolla lo pactado en el Acuerdo Final en cuanto a la

*participación de la Agrupación Política de Ciudadanos en ejercicio que se constituya (sic) para promover la creación del futuro partido o movimiento político de las FARC –EP (...) sino que desarrolla las normas constitucionales que consagran el derecho a la participación política en las decisiones que afectan a los ciudadanos”*<sup>1</sup>. Así, el Ministerio resalta que la participación en política es un punto fundamental del Acuerdo Final de Paz toda vez que la construcción de la paz requiere de una amplia apertura democrática.

Para defender esta hipótesis, en primer lugar, la entidad señala que de cara a la realidad antes descrita el juez constitucional debe realizar un ejercicio de ponderación donde le otorgue al valor de la consecución de la paz un lugar privilegiado. Lo anterior, se consigue si el Tribunal actúa con prudencia y le otorga un amplio margen de configuración a los poderes democráticos.

En efecto, para explicar la anterior posición el Ministerio señala tres elementos que considera fundamentales para abordar el examen de constitucionalidad de la ley. El primero se refiere a la naturaleza del proceso de paz y en éste se destaca que este tipo de pactos son esencialmente transaccionales por lo cual *“declarar inexecutable algunas cláusulas de las leyes de implementación, podría modificar las disposiciones que, tras amplias negociaciones entre el Gobierno y las FARC-EP, fueron acordadas y aceptadas por el otro actor, lo cual, a su vez, podría comprometer gravemente el cumplimiento integral de lo acordado y, en últimas, repercutir en la protección de la población civil y los derechos de las víctimas”*<sup>2</sup>.

El segundo argumento esbozado por la entidad se fundamenta en la ausencia de un modelo único de transición que permita construir un parámetro general de juzgamiento constitucional. Así, para la institución *“ningún acuerdo de paz es perfecto, ni satisface a plenitud los derechos e intereses de los distintos estamentos de la sociedad. Esta es una inocultable realidad que no equivale a una invitación al escepticismo y al pesimismo ante los diálogos, sino a una premisa que ha de guiar el examen de los acuerdos finales como una elección legítima entre varias alternativas posibles”*<sup>3</sup>.

Como tercer parámetro de análisis, el Ministerio considera que la Corte debe tener en cuenta que el Acuerdo Final fue debidamente refrendado en los términos señalados por el mismo Tribunal en las sentencias C-699 de 2016 y C-160 de 2017. Por esta razón, el pacto y su implementación cuentan con un amplio respaldo democrático y ciudadano, que incluye entre otras cosas la necesidad de propiciar espacios de participación.

Con todo, la entidad considera que estos tres argumentos hacen que el rol del juez constitucional en escenarios de justicia transicional como el presente debe caracterizarse por una actuación auto-restringida. Lo anterior, *“no debe leerse como un llamado a renunciar al control constitucional de las leyes, sino a*

<sup>1</sup> Intervención del Ministerio del Interior (folio 135; cuaderno único).

<sup>2</sup> Ibídem; folio 139.

<sup>3</sup> Ibídem; folio 140.

*obrar con cierto de grado de prudencia en el análisis de determinados temas que por su complejidad y características exigen el trabajo armónico de las autoridades públicas”<sup>4</sup>.*

Ahora bien, con respecto al procedimiento de expedición de la norma, la entidad ejecutiva señala que la misma cumplió con los requisitos de conexidad, finalidad y temporalidad contenidos en el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016. Así, con respecto al primer criterio el Ministerio considera que la Ley 1830 de 2017 se desprende de los compromisos adquiridos en el punto 2 del Acuerdo Final referido a la participación política y el punto 3 relativo a la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil. En cuanto al criterio de finalidad, advierte que la norma no solo busca el cumplimiento del Acuerdo Final sino que también protege el derecho de las víctimas a participar en la implementación del mismo a través de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas. En referencia al criterio de temporalidad, se explica que la ley fue promulgada el 6 de marzo de 2017, esto es dentro del plazo de seis meses señalado en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016.

Finalmente, para defender la constitucionalidad de la Ley 1830 de 2017, la entidad presenta un resumen del trámite legislativo de la norma. Así explica que el primer debate en las comisiones conjuntas del Congreso fue anunciado *“el 18 de enero de 2017 a las 2:00 PM”<sup>5</sup>* mientras que su deliberación y votación se realizó el *“martes 24 de enero de 2017”<sup>6</sup>*. En relación con el segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, la entidad interviniente manifiesta que *“el proyecto fue anunciado con la respectiva antelación y se convocó para discusión y aprobación de la Plenaria el 2 de febrero de 2017, fecha en la que con las mayorías requeridas fue aprobada”<sup>7</sup>*. Con respecto al último debate, realizado en la Plenaria del Senado, el Ministerio señala que *“el proyecto fue anunciado con la respectiva antelación y se convocó para discusión y aprobación de la Plenaria el 14 de febrero de 2017, fecha en la que con mayorías requeridas fue aprobada sin modificación alguna al articulado”<sup>8</sup>*.

#### **4. Corporación Sisma Mujer**

La organización solicita la **exequibilidad condicionada** de la norma. Así, sostiene que aunque la Ley 1830 de 2017 desarrolla el derecho a la participación política contemplado en el artículo 40 de la Constitución, su redacción desconoce los estándares internacionales sobre el tema relativo a la paridad de género y que establecen que la intervención de las mujeres en los procesos de paz debe garantizarse en todas las etapas del mismo. Por lo anterior, considera que *“la inclusión de la enunciación voceros y voceras no basta para garantizar una participación paritaria y efectiva de las mujeres en los debates legislativos, sino que se requiere una medida de discriminación*

<sup>4</sup> *Ibíd*em; folio 143.

<sup>5</sup> *Ibíd*em; folio 155.

<sup>6</sup> *Ibíd*em; folio 155.

<sup>7</sup> *Ibíd*em; folio 156.

<sup>8</sup> *Ibíd*em; folio 156.

*positiva fundamental según lo previsto en el sistema electoral y de participación vigente”<sup>9</sup>.*

En ese sentido, la Corporación insta a la Corte a declarar un condicionamiento en el sentido de que al menos la mitad de los voceros que participarán en el Congreso deben ser mujeres.

### **5. Mateo Tirado Duarte**

El ciudadano Mateo Tirado Duarte presentó un corto escrito donde solicita que el Tribunal declare la **inexequibilidad parcial** de la Ley 1830 de 2017. Así, afirma que la expresión “*con los derechos de las víctimas*” incluida en el párrafo del artículo transitorio desconoce los artículos 2 y 12 de la Carta. Lo anterior, ya que en su concepto dicha aparte limita de manera injustificada la participación de las víctimas del conflicto.

### **6. Lina María Barreto Forero**

La ciudadana Lina María Barreto Forero solicita la **exequibilidad** de la norma. En su parecer, la norma se enfoca en la última etapa del proceso de Desarme, Desmovilización y Reinserción por lo que se adecúa a la Constitución.

### **7. María Camila Perafán Flórez**

Para esta ciudadana, la norma es **constitucional** ya que se ajusta al mandato contenido en el artículo 2 Superior. Lo anterior, debido a que promueve la participación de las FARC-EP en decisiones relevantes del Estado colombiano.

### **8. Fabián Arturo Gil Acero**

El interviniente defiende la **exequibilidad condicionada** de la norma. En su corto escrito, el ciudadano sugiere que aunque la Ley 1830 de 2017 desarrolla los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 2 y 12 de la Carta Política, su redacción es problemática en dos aspectos, a saber: (i) no se impone ningún límite para que, en el ejercicio de los derechos políticos reconocidos, los voceros puedan decretar beneficios penales o de otra índole a los miembros de las FARC-EP; y (ii) la Ley no establece un límite temporal a la participación reconocida por lo que se vulnera el artículo 13 de la Constitución.

### **9. Jorge Luis Jiménez Plazas**

En un breve escrito, el ciudadano Jiménez Plazas solicita la **inexequibilidad parcial** de la norma. Así, manifiesta que la expresión “*podrá designar 3 voceros o voceras en cada una de las cámaras en que se divide el Congreso*

---

<sup>9</sup> Intervención de SISMA MUJER (folio 162; cuaderno único).

*de la República*” va en contra del artículo 179 de la Constitución, norma que establece las facultades de los congresistas.

#### **10. Shirley Tatiana Vera Murillo**

La ciudadana Vera Murillo considera que la Ley 1830 de 2017 debe ser declarada **inexequible** ya que en su opinión esa normativa desconoce los artículos 2, 3, 4, 40, 103, 240 y 374 de la Constitución. Para la interviniente, la norma sustituye la Carta en razón a que se desconoce el principio democrático que contempla que los representantes en el Congreso solo serán aquellos efectivamente elegidos por el Pueblo.

#### **11. Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo**

La organización, como vocera del Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE) defiende la **exequibilidad condicionada de la norma** en el sentido de precisar que la participación de las víctimas en la implementación de Acuerdo Final no se agota con la intervención del Representante de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas. En primer lugar, el Colectivo de Abogados señala que para el análisis material y de procedimiento la Corte debe aplicar de manera análoga el juicio de necesidad estricta desarrollada por la sentencia C-160 de 2007. Lo anterior, *“debido a que se dan presupuestos similares a aquellos bajo los cuales la Corte evaluó la constitucionalidad de las facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno Nacional para emitir decretos con fuerza de ley”*<sup>10</sup>. En ese sentido, el interviniente sostiene que la Corte debe aplicar un juicio estricto que analice asuntos tales como la competencia material, la conexidad, la finalidad y la necesidad estricta de tramitar esta reforma orgánica por medio del procedimiento legislativo especial.

Por otra parte, manifiesta que bajo la figura de la buena fe el examen de constitucionalidad a desarrollar debe aplicar los principios de bilateralidad y de autenticidad. Los mismos, según la organización, se encuentran consignados en el Acuerdo Final y se pueden resumir de la siguiente manera: (i) el primero aspira que se respete el hecho de que éste fue un acuerdo entre dos partes, donde las actuaciones unilaterales están proscritas; y (ii) el segundo exige que se respete y desarrollo estrictamente el contenido de lo pactado. Para el interviniente, *“la vulneración de alguno de estos dos principios constituye un vicio de procedimiento por falta de competencia, toda vez que el Legislador con el aval de Gobierno Nacional estaría excediendo las facultades dadas por el Acto Legislativo 01 de 2017 para implementar los Acuerdos de paz (sic)”*<sup>11</sup>.

Ahora bien, en relación con la exequibilidad condicionada sugerida, la organización interviniente señala que de la redacción de la norma es posible desprender una interpretación que debe ser excluida explícitamente del

<sup>10</sup> Intervención del Colectivo José Alvear Restrepo (folio 225; cuaderno único).

<sup>11</sup> *Ibídem*; folio 226.

ordenamiento. La misma, puede permitir que *“la participación de las víctimas dentro de la implementación normativa del Acuerdo Final se agota en la invitación que se haga del Representante Nacional de la Mesa de Participación Efectiva de las Víctimas a sesión informal en los temas que comprometen sus derechos”*<sup>12</sup>.

Lo anterior, hace imperioso que la Corte reconozca que el universo de víctimas no es homogéneo por lo que un modelo de representación único no puede dar cuenta de la diversidad de voces y posturas. En ese sentido, para el interviniente se hace necesario un pronunciamiento del Tribunal como garantía para garantizar su participación efectiva.

## 12. Claudia Marcela Puentes Espinosa

La señora Puentes Espinosa solicita la **exequibidad** de la reforma orgánica. En su sucinta intervención se remite a transcribir un aparte de la sentencia C-150 de 2015 para luego concluir que en la expedición de la Ley hubo *“claridad y transparencia de cada organismo de control y vigilancia que muestra el Estado Colombiano (sic)”*<sup>13</sup>.

## 13. Misión de Observación Electoral

De manera extemporánea, la Misión de Observación Electoral intervino en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte que declare la **constitucionalidad** de la Ley 1830 de 2017.

## IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Ministerio Público, a través del concepto 6300 del 25 de abril de 2017<sup>14</sup>, solicitó al Tribunal declarar la **exequibidad** de la Ley 1830 de este año. En primer lugar, la Vista Fiscal destaca que el procedimiento legislativo especial se encuentra vigente a partir del 1 de diciembre de 2016, fecha en la cual se surtió el trámite de refrendación de acuerdo a lo consignado en el Acto Legislativo 01 de 2016 y la Sentencia C-699 de 2016. De la misma manera, señala que el proyecto de ley fue tramitado en su integridad durante la vigencia del procedimiento legislativo especial pues el mismo fue radicado el 19 de diciembre de 2016 y aprobado en último debate el 14 de febrero de 2017. En tercer lugar, la Procuraduría considera que existe conexidad entre la norma y el Acuerdo Final, en concreto con lo estipulado en los puntos 3.2.1.2 y 5.1.b del mismo.

Con respecto al análisis del procedimiento legislativo de la norma, la Vista Fiscal sostiene que el proyecto de ley fue radicado junto a su exposición de motivos por el Ministro del Interior el 19 de diciembre de 2016 según la constancia secretarial consignada en la Gaceta del Congreso 1165 de 2016. Asimismo, explica que el primer debate tuvo lugar en sesiones conjuntas de

<sup>12</sup> Ibídem; folio 228.

<sup>13</sup> Intervención de Claudia Marcela Puentes Espinosa (folio 241; cuaderno único).

<sup>14</sup> Concepto de la Procuraduría General de la Nación (folios 243 a 252; cuaderno único).

las Comisiones Primeras de Senado y Cámara el 24 de enero de 2017. Sin embargo, en este punto advierte que *“no obra copias de los actos administrativos a través de los cuales las mesas directivas de Senado y de la Cámara de Representantes autorizan la realización de la sesión conjunta, por lo cual la Corte Constitucional deberá verificar el cumplimiento de dicho requisito de trámite”*<sup>15</sup>. Dicho debate fue conducido por el presidente de la Comisión Primera del Senado y cada cédula computó de manera independiente el quorum de la sesión así como la votación del proyecto.

A su vez, la Procuraduría explica que el anuncio del proyecto de ley en la Comisión Primera del Senado se efectuó el 18 de enero de 2017, tal y como consta en el Acta 01 publicada en la Gaceta del Congreso 46 de 2017. Con respecto al anuncio del proyecto en la Comisión de la Cámara de Representantes, el Ministerio Público advierte que, aunque el mismo fue realizado con fecha incierta al principio de la sesión del 17 de enero de 2017, una vez revisada la Gaceta de Congreso 126 de 2017 se tiene que al final de la misma se convocó para el día siguiente. Así, aunque en apariencia existiría un vicio de consecutividad, éste resulta ser aparente *“ya que el anuncio efectuado cumple con el requisito de certeza temporal suficiente, para determinar que se trataba de la siguiente comisión conjunta, conforme a la agenda que pudiera establecerse mancomunadamente con el Senado de la República y no de la siguiente sesión de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes en forma individual”*<sup>16</sup>.

Con respecto a las proposiciones discutidas y aprobadas durante el debate legislativo, el Ministerio Público presenta un resumen general de todas y recuerda que solo dos, las relativas al cumplimiento del reglamento del Congreso por parte de los voceros de la agrupación política y la inclusión del Presidente de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas en la discusión de proyectos relacionados con su objeto, contaron con el aval del Gobierno. Así, recuerda que el proyecto de ley, junto a las proposiciones mencionadas, fue aprobado por la mayoría de ambas Cámaras y que el texto definitivo fue publicado en la Gaceta 46 de 2017.

La Vista Fiscal explica que la ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara incluyó una proposición para la modificar el título de la iniciativa. La misma fue aprobada en dicho debate ya que en el primero, aunque fue discutida, no fue sometida a votación toda vez que no contaba con el aval ejecutivo. Para la Procuraduría, *“no por ello puede pensarse que se rompió la consecutividad del Proyecto. Para el Ministerio Público dicho requisito se cumple, en el caso del procedimiento legislativo especial para la paz, si hay debate frente a las proposiciones, y no se requiere la votación efectiva, en cuanto es la misma Constitución la que impide la manifestación de la voluntad de las comisiones, si la enmienda carece de apoyo gubernamental”*<sup>17</sup>. En relación con los debates en las Plenarias de Cámara y

---

<sup>15</sup> Ibídem; folio 245.

<sup>16</sup> Ibídem; folio 246.

<sup>17</sup> Ibídem; folio 247.

Senado el Ministerio Pública explica que los respectivos anuncios se encuentran consignadas en las Gacetas del Congreso 111 y 114 de 2017.

Por último, la Procuraduría analiza si el Legislador acertó el tramitar la norma bajo reserva orgánica. De esta manera, explica que el artículo 151 de la Carta señala expresamente que todo lo relativo al Reglamento del Congreso debe tramitarse mediante Ley Orgánica. Así, concluye que *“las disposiciones evaluadas corresponden a dicha categoría, no solo por estar ubicadas en la Ley 5ª, sino por su contenido, esto es, porque regulan la forma en que ciertos actores especiales pueden participar en los debates parlamentarios”*<sup>18</sup>.

Además, la entidad controvierte la hipótesis según la cual la presente norma no es reglamentaria pues es una disposición que entrega derechos políticos a voceros de las FARC-EP y a un representante de las víctimas. En ese sentido, señala que la posibilidad de asistir a los debates allí reconocida *“no se trata en estricto sentido de un mecanismo de participación ciudadana, dado que la disposición no entrega el derecho al voto, sino únicamente la posibilidad de interlocución en el proceso legislativo”*<sup>19</sup>. En lo que respecta al Presidente de la Mesa de Víctimas, incluso el Ministerio Público precisa que *“la norma solo prevé la posibilidad de participar en sesión informal, evento inclusive en el que siempre puede participar cualquier ciudadano (por lo que) lo que la disposición logra es imponer un deber de trámite legislativo para que se debe invitar a un representante institucional de las víctimas en relación con ciertos proyectos de ley”*<sup>20</sup>.

Por todo lo anterior, la Vista Fiscal encuentra que no se encuentra un vicio de constitucionalidad en la norma ya que se trata de una medida legítima que se encuentra enmarcada dentro del margen de configuración legislativa. Lo anterior, aclara, sin perjuicio de que establezcan otros espacios de participación de otras instituciones que representen a las víctimas del conflicto, en consideración a que la adición orgánica no derogó los artículos de la Ley 5 de 1992 que habilitan dichos instrumentos de intervención.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

1. Conforme al literal k. del artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016, la Corte es competente para decidir sobre la constitucionalidad de la Ley 1830 de 2017. Esto debido a que se trata de una norma expedida con base en el denominado Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, de que trata el mencionado artículo, norma que establece que esta clase de previsiones legales *“tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia.”*

### Metodología de la decisión

---

<sup>18</sup> Ibídem; folio 249.

<sup>19</sup> Ibídem; folio 249.

<sup>20</sup> Ibídem; folio 249.

2. En consideración a que el control de constitucionalidad a cargo de la Corte tiene carácter integral y definitivo, este debe versar no solamente sobre la compatibilidad de la norma objeto de examen con la Constitución, lo que implica el análisis de fondo del articulado correspondiente, sino que debe comprender, así mismo, el examen del trámite legislativo impartido a la ley.

Por lo tanto, la sentencia tendrá la siguiente metodología: en la **primera sección**, se hará una descripción sobre el procedimiento que precedió la aprobación de la ley estudiada, con el fin de decidir acerca de su exequibilidad. Luego, en caso de que se compruebe la validez de dicho trámite, en la **segunda sección** se adelantará el estudio sustantivo sobre el articulado, para lo cual se identificarán los problemas jurídicos que plantea la normativa y se procederá a resolverlos.

### **Primera sección. Análisis de constitucionalidad del procedimiento legislativo**

#### **El procedimiento surtido en el Congreso respecto del Proyecto de Ley Orgánica**

El expediente legislativo enviado a la Corte por el Congreso de la República muestra que la Ley 1830 de 2017, la cual estuvo antecedida por el Proyecto de Ley Orgánica No. 002/16 Senado – 004/16 Cámara, surtió el siguiente trámite:

1. El proyecto de ley fue presentado ante el Congreso por el Ministro del Interior. El texto del proyecto, junto con la exposición de motivos, fue publicado en la Gaceta del Congreso 1165 del 20 de diciembre de 2016. El primer debate se surtió en comisiones primeras conjuntas de Senado y Cámara, de acuerdo con lo previsto en el literal d. del artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2016, norma que establece que en el procedimiento legislativo especial “[e]l primer debate de los proyectos de ley se surtirá en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales Permanentes respectivas, sin que medie para ello solicitud del Gobierno nacional.”

#### **Convocatoria de sesiones extraordinarias de las cámaras**

2. En razón a que el Congreso no se encontraba en periodo de sesiones ordinarias, fue necesario que se convoque extraordinariamente, a lo cual procedió el Gobierno Nacional mediante el Decreto 2052 del 16 de diciembre de 2016. Conforme a esta disposición, el Legislativo fue convocado para sesiones extraordinarias desde el 19 de diciembre de 2016 hasta el 15 de marzo de 2017, con el fin de que se ocupara del “*trámite de los proyectos de ley y de acto legislativo presentados por el Gobierno Nacional con el fin de implementar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.*”

#### **Sesiones conjuntas de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara**

3. Para primer debate en comisiones conjuntas fue puesta a consideración ponencia favorable, publicada en las Gacetas del Congreso 01 del 16 de enero de 2017 y 02 del mismo día y suscrita por la Senadora Doris Vega Quiroz y el Representante a la Cámara José Neftalí Santos Ramírez.

4. Según certificación suscrita por el Secretario General de la Comisión Primera del Senado de la República,<sup>21</sup> el anuncio de la discusión y votación del proyecto de ley fue realizado en la sesión de dicha comisión, celebrada el 18 de enero de 2017, documentada en el Acta No. 1 de la misma fecha y publicada en la Gaceta del Congreso 46 del 3 de febrero de 2017. Al respecto, en el acta mencionada se encuentra lo siguiente:

***“Anuncio de proyectos***

*Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura al proyecto que por su disposición se someterá a discusión y votación en la próxima sesión conjunta, de conformidad con el Acto Legislativo número 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.*

*1. Proyecto de ley número 02 del 2016 Senado, 04 del 2016 Cámara, por medio del cual se reglamenta parcialmente el Acto Legislativo 1 del 2016.”<sup>22</sup>*

Al finalizar la sesión, la presidencia de la comisión advirtió la fecha en que se realizaría dicha próxima sesión conjunta, de la siguiente manera:

*“Siendo la 2:34 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día martes 24 de enero de 2017 a partir de las 10:00 a. m., a sesión conjunta con la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes en el Recinto del Senado Capitolio Nacional.”<sup>23</sup>*

5. Para el caso de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, y según la información remitida por la Secretaria General de esa célula legislativa,<sup>24</sup> el anuncio de la discusión y aprobación del proyecto de ley en primer debate se realizó en la sesión del 17 de enero de 2017, contenida en el Acta No. 1 de la misma fecha y publicada en la Gaceta del Congreso 126 del 7 de marzo de 2017. En el acta mencionada se expresó sobre el asunto lo siguiente:

***“Presidente:***

*Bueno muy bien, entonces mientras se termina de recibir la información de cualquier otro proyecto, sírvase señora Secretaria darle lectura al*

<sup>21</sup> Folios 31-39

<sup>22</sup> Gaceta del Congreso 46 de 2017, pág. 3.

<sup>23</sup> *Ibidem.*

<sup>24</sup> Folios 41-42.

*primer proyecto de los que estén debidamente radicados, doctor Caicedo mucho gusto en saludarlo, de los proyectos como lo anuncié el primero que es, cuya ponencia ya está debidamente radicada, el Representante José Neftalí Santos que es el ponente de esta iniciativa que es muy sencilla porque es darle pues el cumplimiento como hablábamos al desarrollo de uno de los puntos del Acuerdo para efectos de que el Movimiento Voces de Paz, pues tenga representación con vocería en las deliberaciones de la Comisión y de la Plenaria, entonces mientras tanto señora Secretaria sírvase ir anunciando, leyendo el proyecto de modificación de la Ley Orgánica a la cual he hecho referencia.*

**Secretaria:**

*Sí señor Presidente. De conformidad con el Acto Legislativo número 01 del 2003 y teniendo en cuenta que ha sido radicada la Ponencia del Proyecto de Ley Orgánica número 004 de 2016 Cámara, 002 de 2016 Senado, por medio del cual se reglamenta parcialmente el Acto Legislativo número 001 de 2016. Autor: el Ministro del Interior, doctor Juan Fernando Cristo Bustos. Ponente en Cámara el honorable Representante José Neftalí Santos Ramírez. Ponente en Senado la honorable Senadora, doctora Doris Clemencia Vega Quiroz. Proyecto recibido en Comisión en diciembre 20 de 2016, fue publicado el proyecto en la Gaceta del Congreso número 1165 de 2016 y la ponencia para primer debate fue radicada en el día de ayer por los ponentes el doctor José Neftalí Santos y la doctora Doris Clemencia Vega, la misma ya está publicada en la página Web y se envió a la imprenta para la publicación en la Gaceta del Congreso.*

*De acuerdo a su instrucción Presidente este proyecto quedaría anunciado para Sesiones Conjuntas en la fecha que las Mesas Directivas tanto de Cámara y de Senado así lo dispongan para sesionar con relación a ese proyecto. Esa es la Ponencia del Proyecto de ley número 004 de 2016 Cámara, 002 de 2016 Senado, el cual queda anunciado para Sesiones Conjuntas.”<sup>25</sup>*

Es importante advertir, de otro lado, que en el transcurso de la sesión se hizo referencia a un nuevo anuncio respecto de otros proyectos de ley, en relación con los cuales la presidencia de la Comisión definió que serían discutidos y aprobados el día siguiente.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Gaceta del Congreso 126 de 2017, pág. 4.

<sup>26</sup> Sobre dicho segundo anunció, en la Gaceta 126 de 2017, pág. 8, se expresa lo siguiente:

**“Presidente:**

*Muy bien entonces, perdóneme honorable Representante Édward Rodríguez, hay una intervención antes de la suya con mucho gusto pero como estamos en el segundo punto del Orden del Día, antes de continuar señora Secretaria y así quedó claramente cuando se leyó por parte de la Secretaria anuncio de proyectos, sírvase informar a la Comisión, si existe otro proyecto cuya ponencia esté debidamente radicada.*

**Secretaria:**

*Sí señor Presidente a las 10:15 de la mañana radicaron la Ponencia del Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2016 Cámara, por medio de la cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución aplicables a los agentes del Estado para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2016 Cámara, por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la*

Al finalizar la sesión, la Secretaria de la Comisión dio cuenta de la actuación al indicar que *“se ha levantado la Sesión siendo las once y cuarto de la mañana y se ha convocado para el día de mañana a las ocho de la mañana discusión y votación del Proyecto anunciado.”*

6. La discusión y aprobación del proyecto de ley en primer debate, surtido en comisiones conjuntas, tuvo lugar en sesión del 24 de enero de 2017, contenida en el Acta 2 de la misma fecha y publicada en la Gaceta del Congreso 46 del 3 de febrero de 2017.

Respecto del quórum, y contrastados los datos contenidos en la certificación suscrita por el Secretario General de la Comisión Primera del Senado, se encuentra que a la sesión concurrieron inicialmente 18 senadores y 35 representantes. Con posterioridad, la secretaría certificó la conformación de quórum decisorio.

Inicialmente, la mesa directiva otorgó el uso de la palabra a los ponentes del proyecto de ley, quienes explicaron sus objetivos y contenido. Señalaron que dicho proyecto busca dar cumplimiento a uno de los aspectos previstos en el Acuerdo de Paz, vinculado a la participación de voceros de las FARC en el trámite legislativo de implementación normativa de lo acordado. Acto seguido intervinieron los voceros de las bancadas y otros congresistas, quienes manifestaron posiciones diversas acerca de la aprobación de la ponencia para primer debate.

Finalizadas las intervenciones, la presidencia sometió a votación la proposición positiva con la que terminaba el informe de ponencia, la cual fue aprobada con el voto nominal de 14 senadores a favor y dos en contra, y de 28 representantes a favor y cuatro en contra.<sup>27</sup> Abierta la discusión del articulado, intervino el Ministro del Interior con el propósito de avalar la proposición de incluir en el articulado la participación del Presidente de la Mesa Nacional de Víctimas y de manifestar el desacuerdo del Gobierno en relación con las demás proposiciones formuladas por diferentes congresistas. Luego, intervinieron varios congresistas, quienes formularon proposiciones adicionales al proyecto presentado. La mesa directiva sometió a votación el articulado contenido en el pliego de modificaciones con las proposiciones avaladas por el Gobierno, así como el título del proyecto. El asunto fue votado afirmativamente y de manera nominal, registrándose el voto de 15

---

*terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones. Suscrita la ponencia por los honorables Representantes Hernán Penagos, Pedrito Tomás Pereira, Rodrigo Lara, Silvio Carrasquilla, Fernando de la Peña y Angélica Lozano con algunas reservas a los artículos 1º, 15, 17, 18, 19, 20, 21 y 23. Esa es la ponencia señor Presidente que por instrucciones suyas se anunciará para discusión y votación de la Comisión el día que usted cite para el trámite mismo.*

**Presidente:**

*Muy bien desde ya antes de que intervenga el Representante Carlos Abraham y el Representante Édward Rodríguez y el Representante Caicedo, quiero decirle a la Comisión que serán convocados mañana a las ocho de la mañana y que igualmente habrá un desayuno para los efectos respectivos, de tal manera que no haya necesidad de hacer algún tipo de estación previa. Muy bien ocho de la mañana, mañana iniciamos formalmente la discusión de este proyecto, entonces así tendrá oportunidad Representante Rodríguez, después de hablar. Representante Carlos Abraham tiene la palabra.”*

<sup>27</sup> Gaceta del Congreso 46 de 2017, pág. 18.

senadores a favor y 3 en contra, así como de 27 representantes a favor y 6 en contra.<sup>28</sup>

7. El texto aprobado en comisiones primeras conjuntas fue publicado en las Gacetas del Congreso 30 del 31 de enero de 2017 y 38 del 2 de febrero de 2017.

### **Segundo debate en la plenaria del Senado de la República**

8. El informe de ponencia para segundo debate ante la plenaria del Senado fue publicado en la Gaceta del Congreso 38 del 2 de febrero de 2017. En el mismo, se solicitó dar segundo debate a la iniciativa y fue suscrito por la senadora Doris Clemencia Vega Quiroz.

9. Según el requerimiento realizado por la Corte, el Secretario General del Senado certificó el procedimiento surtido en segundo debate por el proyecto de ley orgánica.<sup>29</sup> De acuerdo con dicho documento, así como surge de la revisión de las actas correspondientes, se encuentra que el anuncio previo a la discusión y votación del proyecto se realizó en la sesión plenaria del 13 de febrero de 2017, contenida en el Acta 58 de la misma fecha y publicada en la Gaceta del Congreso 114 del 3 de marzo de 2017. Sobre este particular, en el Acta se consignó lo siguiente:

#### ***“Anuncio de proyectos***

*Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.*

*El acápite correspondiente a anuncios es el siguiente: proyecto de ley que será considerado y eventualmente votado en la próxima sesión plenaria del Senado de la República, dentro de las sesiones extraordinarias convocadas mediante Decreto 2052 del 16 de diciembre de 2016.*

*Con ponencia para segundo debate dentro del trámite legislativo especial para la paz*

*Proyecto de ley número 02 de 2016 Senado, 004 de 2016 Cámara, por medio del cual se reglamenta parcialmente el Acto Legislativo 01 de 2016. Designación de voceros.*

*Están hechos los anuncios para la sesión plenaria de mañana, señor Presidente.”*<sup>30</sup>

<sup>28</sup> *Ibidem*, pág. 26.

<sup>29</sup> Folios 80-81.

<sup>30</sup> Gaceta del Congreso 114 de 2017, pág. 12.

Finalizada la sesión, la presidencia convocó la siguiente “*para el miércoles 14 de febrero de 2017 a las 3:00 p. m.*”<sup>31</sup>

10. La discusión y votación en la plenaria del Senado de la República se realizó en la sesión del 14 de febrero de 2017, según consta en el Acta No. 4 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 115 del 3 de marzo de 2017.

La sesión inició con un quórum deliberatorio de 94 senadores. La discusión sobre el proyecto de ley orgánica empezó con la intervención del Ministro del Interior, quien hizo una exposición sobre su contenido y alcances. Acto seguido, participaron en el debate varios senadores, quienes manifestaron su acuerdo o rechazo al proyecto. Luego, se dio lectura a la proposición afirmativa con la que terminaba el informe de ponencia, la cual fue aprobada mediante votación nominal, registrándose 54 votos a favor, sin que el acta indique si existieron votos en contra.<sup>32</sup>

Abierto el segundo debate respecto del articulado, se dejó constancia de varias proposiciones aditivas formuladas por distintos senadores, las cuales no fueron avaladas por el Gobierno, como lo puso de presente ante la plenaria el Ministro del Interior. Por esta razón, la presidencia concluyó que quedaban como constancias. A continuación, se votó la proposición de omisión de lectura de articulado y consideración del articulado en bloque, así como el título del proyecto de ley, lo cual fue votado afirmativamente y de manera nominal, contabilizándose 54 votos a favor, sin registro de votos en contra.<sup>33</sup> Por último, se votó la pregunta acerca de si la plenaria del Senado quería que el proyecto fuese aprobado como ley de la República, votándose favorablemente y de manera nominal, con 56 votos a favor y sin registro de votos en contra.<sup>34</sup>

11. El texto aprobado por la plenaria del Senado fue publicado en la Gaceta del Congreso 73 del 16 de febrero de 2017.

### **Trámite de segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes**

12. La ponencia para segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes fue presentada por el congresista José Neftalí Santos Ramírez y publicada en la Gaceta del Congreso 30 del 31 de enero de 2017.

De acuerdo con la certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes,<sup>35</sup> y verificada la información correspondiente en las actas de plenaria, se encuentra que el anuncio previo de la discusión y votación del proyecto de ley orgánica se realizó en la sesión plenaria del 1º de febrero de 2017, documentada en el Acta No. 198 de la misma fecha y

<sup>31</sup> *Ibidem*, pág. 20.

<sup>32</sup> Gaceta del Congreso 115 de 2017, págs. 22-23.

<sup>33</sup> *Ibidem*, págs. 25-26.

<sup>34</sup> *Ibidem*, págs. 26-27.

<sup>35</sup> Folio 12.

publicada en la Gaceta del Congreso 111 del 2 de marzo de 2017. En el acta mencionada, se encuentra lo siguiente sobre la actuación:

***“Dirección de la Presidencia, Miguel Ángel Pinto Hernández:***  
*Muy bien señor Secretario, siguiente punto del orden del día.*

***Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:***  
*Anuncio de proyectos señor Presidente.*

***Dirección de la Presidencia, Miguel Ángel Pinto Hernández:***  
*Muy bien señor Secretario, anuncie proyectos para mañana, la Sesión a las 8 y 30 de la mañana iniciaremos la Sesión de la Plenaria.*  
*Señor Secretario anuncie proyectos.*

***Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:***  
*Se anuncia para el día de mañana a partir de las 8 y 30, 2 de febrero de 2017 el Proyecto de ley orgánico número 004 de 2016, 02 de 2016 Senado, por medio del cual se reglamenta parcialmente el Acto Legislativo 01 de 2016.*  
*Publicado en la Gaceta del Congreso número 30 de 2017.”*<sup>36</sup>

Así mismo, al levantarse la sesión, la presidencia de la plenaria convocó la siguiente al expresar que “*para el día de mañana se cita a las 8 y 30 a.m. del 2 de febrero de 2017.*”<sup>37</sup>

13. El proyecto de ley fue discutido y aprobado en la sesión plenaria del 2 de febrero de 2017, contenida en el Acta No. 199 de la misma fecha y publicada en la Gaceta del Congreso 93 del 21 de febrero de 2017.

En la sesión se hicieron presentes 145 representantes, según el registro inicial de asistencia contenido en el acta mencionada. Conformado el quórum decisorio, intervino el representante ponente, quien expuso el contenido del proyecto, así como de aquellas modificaciones avaladas por el Gobierno e incorporadas en la ponencia. Luego de las intervenciones de varios representantes, se sometió a votación la proposición con la que terminaba el informe de ponencia, la cual solicitaba dar segundo debate al proyecto de ley. Esta proposición fue aprobada de manera nominal, con el voto favorable de 88 representantes y el negativo de 18.<sup>38</sup>

Abierta la discusión del articulado, se presentó un grupo de proposiciones que no contaban con el aval del Gobierno. Por ende, la presidencia decidió someter a votación tanto el título como el bloque del articulado, previa intervención de los congresistas que formularon las proposiciones mencionadas. El articulado y el título fueron aprobados con 89 votos a favor y 13 en contra.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Gaceta del Congreso 111 de 2017, pág. 73.

<sup>37</sup> *Ibidem.*

<sup>38</sup> Gaceta del Congreso 93 de 2017, págs. 21-23.

<sup>39</sup> *Ibidem*, págs. 24-26.

14. El texto definitivo aprobado por la plenaria de la Cámara fue publicado en la Gaceta del Congreso 93 del 2 de febrero de 2017. Así mismo, se publicó una corrección al articulado aprobado, contenida en la Gaceta del Congreso 62 del 8 de febrero de 2017, en la cual se ajustó el título del proyecto de ley, puesto que en la primera publicación se había hecho referencia a una ley estatutaria, cuando en realidad se trata de una ley orgánica.

15. En la medida en que no hubo divergencias entre los textos aprobados por las plenarios del Senado y de la Cámara de Representantes, no fue conformada comisión accidental de conciliación. Así, el proyecto fue remitido para sanción presidencial, siendo promulgado como la Ley 1830 de 2017.

### **Estudio de constitucionalidad del proyecto de ley orgánica**

A continuación, la Corte analizará la constitucionalidad del procedimiento legislativo antes surtido, de conformidad con los requisitos previstos en la Constitución para el efecto, en particular las exigencias de que trata el artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2016, así como las condiciones de trámite exigibles para los proyectos de ley orgánica.

### **Competencia del Congreso para adoptar la medida a través del procedimiento legislativo especial**

16. La norma constitucional mencionada establece una previsión superior transitoria, la cual dispone que con el propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto, *“de manera excepcional y transitoria se pondrá en marcha el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, por un período de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Este procedimiento podrá ser prorrogado por un período adicional de hasta seis meses mediante comunicación formal del Gobierno nacional ante el Congreso de la República.”*

La misma disposición establece que dicho procedimiento legislativo especial estará gobernado por las siguientes reglas:

16.1. Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz serán de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional, y su 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.

16.2. Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el procedimiento legislativo especial, tienen trámite preferencial. En consecuencia, tendrán absoluta prelación en el orden del día sobre cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva Cámara o Comisión decida sobre el mismo.

16.3. El título de las leyes y los actos legislativos a los que se refiere este artículo, deberá corresponder precisamente a su contenido y a su texto precederá esta fórmula: *“El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA”*.

16.4. El primer debate de los proyectos de ley se surtirá en sesión conjunta de las comisiones constitucionales permanentes respectivas, sin que medie para ello solicitud del Gobierno. El segundo debate se llevará a cabo en las plenarias de cada una de las cámaras.

16.5. Los proyectos de ley serán aprobados con las mayorías previstas en la Constitución y la ley, según su naturaleza.

16.6. Los actos legislativos serán tramitados en una sola vuelta de cuatro debates. El tránsito del proyecto entre una y otra cámara será de ocho días.

16.7. Los proyectos de acto legislativo serán aprobados por mayoría absoluta;

16.8. Los proyectos de ley y de acto legislativo solo podrán tener modificaciones siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y que cuenten con el aval previo del Gobierno Nacional. Con todo, debe advertirse que esta última previsión fue declarada inexecutable por la **sentencia C-332 de 2017**<sup>40</sup>. Sin embargo, en la medida en que dicho fallo no previó efectos retroactivos de la decisión, la regla resulta aplicable en el presente caso, habida cuenta que estaba vigente y gozaba de presunción de constitucionalidad cuando se adelantó el trámite legislativo que precedió a la norma examinada;

16.9. Todos los proyectos de ley y de acto legislativo<sup>41</sup> podrán tramitarse en sesiones extraordinarias;

16.10. En la comisión y en las plenarias se decidirá sobre la totalidad de cada proyecto, con las modificaciones avaladas por el Gobierno, en una sola votación. Esta previsión también fue declarada inexecutable mediante la **sentencia C-332 de 2017**, de ahí que resulte aplicable la consideración realizada en el fundamento jurídico 16.8 de esta sentencia;

16.11. Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el procedimiento legislativo especial tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia. Las Leyes Estatuarias tendrán control previo, de conformidad con lo previsto en el artículo 153 de la Constitución. El control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará solo por vicios de procedimiento en su formación. 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.

---

<sup>40</sup> Corte Constitucional, sentencia C-332 de 2017 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo).

<sup>41</sup> Si bien el literal i) del artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016 contiene la siguiente redacción: *“Todos los proyectos y de acto legislativo podrán tramitarse en sesiones extraordinarias”* se entiende que se omitió de manera involuntaria la expresión “de ley”, siendo que la disposición hace referencia tanto a los proyectos de acto legislativo como a los de ley.

16.12. En lo no establecido en este procedimiento especial, se aplicará el reglamento del Congreso de la República.

17. Como se observa, los proyectos de ley y de acto legislativo que pueden ser válidamente tramitados a través del procedimiento legislativo especial, son aquellos que estén dirigidos a la implementación del Acuerdo Final. Esta condición exige, en consecuencia, que se compruebe la conexidad entre el asunto objeto de regulación y dicho acuerdo, pues de lo contrario el uso del mecanismo legislativo excepcional resultaría inválido, al regular asuntos ajenos al ámbito competencial previsto en el Acto Legislativo 1 de 2016.

Dicha conexidad es cumplida en el caso de la norma objeto de examen. Como se observa, el objetivo central de la Ley 1830 de 2017 es permitir la participación en el trámite legislativo de implementación del Acuerdo Final y en el marco del Procedimiento Legislativo Especial, de los tres voceros que designe en cada una de las cámaras la agrupación política de ciudadanos conformada con el fin de promover la creación del partido o movimiento que surja de la reincorporación de las FARC a la vida civil. Así mismo, se confiere al presidente de la Mesa Nacional de Víctimas el carácter de invitado en ese mismo proceso de implementación.

Estos asuntos están estrechamente relacionados con el punto 3.2.1.2. del Acuerdo Final, conforme la versión refrendada por el Congreso el 30 de noviembre de 2016. En este apartado, referido a los instrumentos para la representación política del grupo armado en proceso de reincorporación, se establece que “[a] partir de la entrada en vigor del Acuerdo Final la agrupación política constituida con el objeto de promover la creación del futuro partido o movimiento político que surja de la transición de las FARC-EP a la vida política legal, designará 3 voceros/as en cada una de las cámaras (Senado y Cámara de Representantes), quienes deberán ser ciudadanos/as en ejercicio, exclusivamente para que participen en el debate de los proyectos de reforma constitucional o legal que sean tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz de que trata el Acto Legislativo 01 de 2016. Estos voceros/as deberán ser citados/as a todas las sesiones en que se discutan los proyectos de acto legislativo correspondientes y podrán intervenir con las mismas facultades que tienen los Congresistas durante el trámite legislativo, salvo el voto. Los requerimientos para la realización de su trabajo serán definidos por el Ministerio del Interior.”

Como se puede observar, la norma objeto de examen es desarrollo específico de un aspecto particular contenido en el Acuerdo Final, de modo que el requisito de conexidad está debidamente acreditado. En ese sentido, concurre un contenido verificable del Acuerdo que es desarrollado por la ley examinada, la normativa tiene por finalidad implementar ese aspecto definido y concreto del Acuerdo Final y existe una estrecha vinculación entre la materia fruto de la negociación contenida en los acuerdos de paz y la norma analizada.

## Reserva de iniciativa gubernamental

18. En apartado anterior se señaló que una de las condiciones especiales del trámite del Procedimiento Legislativo Especial es la reserva de iniciativa gubernamental. Este requisito fue cumplido, puesto que el proyecto de ley orgánica que dio lugar a la norma objeto de examen fue presentado ante el Congreso por el Ministro del Interior, como da cuenta la Gaceta del Congreso 1165 de 2016.

## Publicaciones

19. De acuerdo con lo previsto por el artículo 157-1 de la Constitución, una de las condiciones para que una iniciativa se convierta en ley de la República es que el proyecto haya sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. Las publicaciones dentro del trámite legislativo son un requisito mínimo de publicidad y racionalidad en el procedimiento, el cual está estrechamente vinculado con la debida formación de la voluntad democrática de las cámaras.<sup>42</sup> Una prescripción de la misma naturaleza es replicada por el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 – Reglamento del Congreso.

En el caso analizado y como se tuvo oportunidad de reseñar anteriormente, el proyecto de ley fue publicado en su debida oportunidad en la Gaceta del Congreso. De otro lado, en lo que respecta al trámite legislativo subsiguiente y conforme lo dispone el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016, el primer debate se surtió en comisiones conjuntas. Sin embargo, se acreditó la publicación del proyecto de ley y del informe de ponencia tanto para el caso de la Comisión Primera del Senado como de la misma instancia de la Cámara de Representantes. Idéntica situación se comprobó en segundo debate, etapa en la que fueron publicados los informes de ponencia ante el pleno de la Cámara y del Senado, de manera previa a la discusión y votación de la iniciativa. Lo anterior se muestra en el siguiente cuadro:

---

<sup>42</sup> “La Corte ha resaltado la importancia constitucional del principio de publicidad tanto en el trámite legislativo como en la sanción presidencial y la promulgación de la ley aprobatoria del tratado internacional. Así, en el Auto 033 de 2009, señaló: “En reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha enfatizado en la trascendencia y necesidad del cumplimiento del principio de publicidad consagrado en la Constitución [...] durante el trámite legislativo, principio que constituye un elemento esencial para la validez y por ende constitucionalidad de dicho trámite, y en consecuencia para la validez y constitucionalidad de las normas aprobadas. El principio de publicidad encuentra su fundamento ius filosófico en las premisas de un Estado constitucional y democrático de derecho, uno de cuyos presupuestos normativos es la participación informada no sólo de los legisladores sino también de los ciudadanos en el proceso democrático de formación de las leyes, para lo cual resulta imperativo, la publicidad no sólo de las ponencias para los cuatro debates que deben surtirse durante el proceso legislativo por expreso mandado constitucional, sino también la publicidad de la integridad del texto finalmente aprobado por el Legislador, así como finalmente la publicación íntegra del texto ya sancionado por el presidente de la República. Constituyen así mismo presupuestos que fundamentan el principio de publicidad, la exigencia de transparencia y de racionalidad del trámite legislativo, lo cual se transfiere a las normas producidas con el cumplimiento de tales reglas y principios, y termina generando una presunción de validez, racionalidad y legitimidad propia del ejercicio del principio democrático en un Estado constitucional y democrático de derecho, presunción que sólo puede ser desvirtuada por el Tribunal Constitucional previa la comprobación de una irregularidad que vicie de manera insubsanable la esencia de tales principios, garantes del trámite legislativo y la validez de las normas jurídicas.” Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-941/10 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

<b>Publicación</b>	<b>Discusión y votación</b>
<b>Comisiones primeras conjuntas de Senado y Cámara</b>	
Informe de ponencia para primer debate. Gacetas 01 del 16 de enero de 2017 (Comisión Cámara) y 02 de la misma fecha (Comisión Senado).	Sesión de las comisiones primeras conjuntas de Senado y Cámara, del 24 de enero de 2017.
<b>Plenaria de la Cámara de Representantes</b>	
Informe de ponencia para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes. Gaceta 30 del 31 de enero de 2017.	Sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 2 de febrero de 2017.
<b>Plenaria del Senado de la República</b>	
Informe de ponencia para segundo debate en el Senado. Gaceta 38 del 2 de febrero de 2017.	Sesión plenaria del Senado de la República del 14 de febrero de 2017.

Con base en la información expuesta, la Sala advierte que se cumplió con las publicaciones exigidas por la Constitución y las mismas precedieron los debates respectivos. De manera adicional, también se encuentra que el contenido de los informes de ponencia, correspondientes al segundo debate, dio cuenta tanto del texto del proyecto de ley como de su exposición de motivos y las proposiciones presentadas y avaladas por el Gobierno. Por ende, fue cumplido el estándar que sobre la materia fija el artículo 175 de la Ley 5ª de 1992.<sup>43</sup>

### **Aprobación por mayoría absoluta y mediante votación nominal y pública**

20. Al tratarse de una norma que adiciona el Reglamento del Congreso y de acuerdo con lo previsto en el artículo 151 de la Constitución, la normativa objeto de examen está sometida a reserva de ley orgánica. Por lo tanto, su aprobación requerirá de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara, en los términos de la citada norma superior. Igualmente, la votación debe darse de manera nominal y pública en cada uno de los debates del proceso legislativo, en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución. El cumplimiento de dichos requisitos se puede comprobar a partir de la lectura de las actas respectivas, en donde se transcribe el reporte electrónico y manual que da cuenta del sentido del voto de cada uno de los congresistas que participaron en las comisiones conjuntas y en las plenarios de Cámara y Senado.

Estas exigencias fueron cumplidas en el caso analizado. En efecto, como se expuso al describir el trámite legislativo, para el caso de las comisiones conjuntas se acreditó la votación nominal de la iniciativa. Además, en lo que

<sup>43</sup> **Ley 5ª de 1992. Artículo 175. Contenido de la ponencia.** En el informe a la Cámara Plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo. La omisión de este requisito imposibilitará a la Cámara respectiva la consideración del proyecto hasta cuando sea llenada la omisión.

tiene que ver con las mayorías exigidas, se observa que la proposición con la que terminó el informe de ponencia contó con el voto favorable de 14 senadores y 28 representantes. Si se tiene en cuenta que conforme lo dispone el artículo 2º de la Ley 4ª de 1992, la Comisión Primera del Senado está conformada por 19 congresistas y su homóloga en la Cámara por 35 representantes, se comprueba la mayoría absoluta en la votación mencionada. Lo mismo sucede respecto de la votación del título del proyecto de ley y su articulado, el cual fue aprobado por 15 senadores y 27 representantes, según se expuso en apartado antecedente.

21. Ahora bien, en lo que respecta a la votación en plenaria, también se cumplieron las condiciones exigidas por los preceptos constitucionales citados. Respecto del Senado de la República, de los 102 congresistas que integran la plenaria, votaron favorablemente el proyecto de ley 54 senadores. De la misma manera, la plenaria de la Cámara de Representantes aprobó la proposición favorable para segundo debate con la que terminaba el informe de ponencia, con el voto de 88 congresistas. El articulado y el título del proyecto obtuvieron 89 votos a favor de la iniciativa. Habida cuenta de que la plenaria de la Cámara está integrada por 166 representantes, el proyecto de ley fue aprobado por mayoría absoluta.

### **Anuncio previo a las votaciones**

22. Como lo dispone el inciso final del artículo 160 de la Constitución Política, adicionado por el **artículo 8º** del Acto Legislativo 1 de 2003, ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella en que haya sido anunciado. Igualmente, esta disposición prevé que el aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la presidencia de cada cámara o comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que este requisito preserva el principio de publicidad del trámite legislativo y contribuye a la debida conformación de la voluntad democrática de las cámaras. Ello debido a que impide que los congresistas sean sorprendidos por votaciones intempestivas, por lo cual el anuncio previo permite que tengan la oportunidad suficiente para informarse de manera adecuada sobre los proyectos de ley y acto legislativo que serán sometidos a votación. Así mismo, la Corte ha establecido un grupo de reglas jurisprudenciales que deben verificarse para el cumplimiento del requisito de anuncio previo, las cuales se reiteran a continuación, con base en una de sus recopilaciones más recientes<sup>44</sup>.

**22.1. No exige el uso de fórmulas sacramentales:** No se impone el uso de expresiones lingüísticas determinadas, lo importante es que tengan la entidad suficiente para transmitir inequívocamente la intención de someter a votación un determinado proyecto. La Corte ha aceptado el uso de expresiones como “*anunciar*”, “*discutirán*” y “*aprobarán*”.

<sup>44</sup> Corte Constitucional, sentencia C-214 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado). A su vez, estas reglas se encuentran en diferentes decisiones, entre ellas C-533 de 2008 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-305 de 2010 M.P. Luís Ernesto Vargas Silva y C-982 de 2010 M.P. María Victoria Calle Correa.

**22.2. Determinación de la sesión futura en que tendrá lugar la votación del proyecto, pues, lo contrario, hace de aquel un anuncio no determinado ni determinable, que no cumple con la exigencia constitucional:** Si bien esta exigencia parte de que en una deliberación anterior se anuncien los proyectos que serán discutidos y votados en una sesión posterior, no es necesario indicar la fecha exacta en que habrá de realizarse la votación, siempre que sea determinable. En ese orden de ideas, la Corte ha avalado expresiones como: “*próximo martes*”, “*próxima sesión*”, “*próxima semana*”, “*siguiente sesión*” y “*día de mañana*”, cuando en el contexto de la sesión correspondiente sea posible inferir, con suficiente claridad, a qué sesión futura se hace referencia.

**22.3. Continuación de la cadena de anuncios por aplazamiento de la votación. Sin embargo ante su ruptura, no existe vicio de procedimiento cuando el proyecto hubiere sido anunciado para debate en sesión anterior a la aprobación:** frente al aplazamiento indefinido de la votación debe continuarse la sucesión de anuncios a fin de evitar el rompimiento de la secuencia temporal del aviso. Sin embargo, no se desconoce la exigencia constitucional cuando a pesar de presentarse dicha ruptura, existió claridad de que se realizaría el debate en la sesión en que efectivamente se debatió y aprobó el proyecto de ley.

**22.4. Se cumple con el requisito de anuncio previo del debate cuando a pesar de no efectuarse la votación en la fecha prevista, finalmente ésta se realiza en la primera ocasión en que vuelve a sesionarse,** lo cual puede corroborarse atendiendo el orden sucesivo de las actas de comisión o plenaria de cada cámara legislativa.

23. En cuanto al cumplimiento del requisito de anuncio, se evidencia que el mismo fue cumplido en cada una de las etapas, como pasa a explicarse.

23.1. Para el caso de la Comisión Primera del Senado de la República, el anuncio fue realizado para una fecha determinada, en tanto la Secretaría de la Comisión realizó el anuncio para la *próxima sesión conjunta* y al finalizar la sesión en que se efectuó dicho anuncio se convocó para el 24 de enero de 2017, fecha en la que tuvo lugar la discusión y aprobación del proyecto de ley en primer debate.

23.2. Respecto de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, el anuncio se llevó a cabo para una fecha determinable. En efecto, por instrucciones de la Presidencia, la discusión y votación del proyecto de ley fueron previstas para las “*Sesiones Conjuntas en la fecha en que las Mesas Directivas tanto de Cámara y de Senado así lo dispongan para sesionar con relación a ese proyecto.*”

Es claro que esta mención no permitiría definir, por sí sola, la fecha en que se votaría el proyecto de ley orgánica. Con todo, existen condiciones de contexto que sí permiten identificar suficientemente esa sesión. En efecto, hay claridad

acerca que el anuncio se realizaba para la siguiente sesión conjunta de las comisiones primeras, pues ello se colige de la referencia a que dicha convocatoria hizo la mesa directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. De igual manera, si se observa el consecutivo de las actas de sesiones conjuntas,<sup>45</sup> se advierte que el anuncio fue efectuado en la sesión del 17 de enero de 2017, documentada en el Acta No. 1 de la misma fecha, y la discusión y votación del proyecto de ley se adelantaron en la sesión conjunta del 24 de enero de 2017, contenida en el Acta No. 2 de esta fecha. Por ende, la Sala concuerda con lo planteado por el Procurador General, en el sentido que la indeterminación sobre el anuncio en esta instancia del trámite legislativo es aparente, puesto que existen suficientes elementos de juicio para concluir que la sesión conjunta siguiente era determinable para los congresistas, de modo que no fueron sorprendidos por la discusión y aprobación de la iniciativa.

23.3. El anuncio de la votación del proyecto de ley en la plenaria del Senado de la República se dio para una fecha determinada. Como se indicó al describir el trámite legislativo, la Secretaría del Senado realizó el anuncio del proyecto de ley “*para la sesión plenaria de mañana*” y al finalizar la plenaria su Presidente convocó la siguiente para el 14 de febrero de 2017, fecha en la que se debatió y votó favorablemente el proyecto de ley.

23.4. Situación similar se acreditó en el caso de la plenaria de la Cámara de Representantes. En este caso, el anuncio se hizo utilizándose la expresión “*para mañana*” y al finalizar la sesión el Presidente convocó la siguiente para el 2 de febrero de 2017, fecha en la que efectivamente se realizó la deliberación y aprobación del proyecto de ley.

### **Cumplimiento de los plazos del debate**

24. En cuanto al cumplimiento del requisito previsto en el inciso primero del artículo 160 C.P., debe indicarse que el plazo de quince días entre la aprobación de la iniciativa en una de las cámaras y el inicio del debate en la otra, no resulta aplicable debido a que, conforme al procedimiento legislativo especial, el primer debate tiene lugar en comisiones conjuntas.

Ahora bien, respecto del plazo de ocho días entre el primer y el segundo debate, el mismo fue cumplido en el presente caso, en tanto el debate y aprobación del proyecto en comisiones primeras conjuntas se llevó a cabo el 24 de enero de 2017 y el debate y votación en segundo debate tuvo lugar el 14 de febrero del mismo año, en el caso del Senado, y el 2 de febrero en la plenaria de la Cámara de Representantes. Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que el plazo en comento debe contabilizarse en días calendario.

---

<sup>45</sup> La Corte en diversas decisiones ha utilizado el criterio de consecutividad de las actas como parámetro probatorio para acreditar cuál fue la sesión para la que se anunció la discusión y votación de proyectos de ley. Esta regla se encuentra, entre otras, en las sentencias C-032/09 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-011/10 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), C-947/14 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) y C-047/17 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

Finalmente, se advierte que la norma fue expedida dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor del Acto Legislativo 1 de 2016, cumpliéndose de esta forma con la exigencia prevista por el artículo 1º de dicha reforma constitucional.

### **Requisitos de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia**

25. Según lo estipula el artículo 158 de la Constitución, todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El principio de unidad de materia ha sido tratado en diversas decisiones de la Corte, las cuales han concluido, de manera consistente y reiterada, que ese principio resulta vulnerado cuando los asuntos que se introducen en el trámite legislativo no tienen ninguna relación de conexidad objetiva y razonable (de carácter causal, temático, sistemático o teleológico) con la materia de la ley respectiva.<sup>46</sup>

De otro lado, el artículo 157 Superior exige que los proyectos de ley y de acto legislativo se aprueben en primer debate en las respectivas comisiones, y en segundo en las plenarias de la Cámara de Representantes y el Senado de la República. Esta regla actúa de manera conjunta con lo previsto en el inciso segundo del artículo 160 de la Constitución, en cuanto prevé que durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.

En ese sentido, el principio de consecutividad impone la obligación que toda iniciativa cumpla con los cuatro debates, tanto en comisiones como en plenarias, o los tres cuando, como sucede en el presente caso, el procedimiento legislativo especial dispone la aprobación en primer debate mediante comisiones conjuntas. A su vez, el principio de identidad flexible permite que se introduzcan variaciones al articulado en segundo debate, pero que en todo caso se refieran a materias discutidas en el primero, pues de lo contrario se desconocería tanto la *regla de los cuatro debates*, como el principio de consecutividad. Como lo ha señalado la Corte, “el *“concepto de identidad<sup>47</sup> comporta más bien que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática<sup>48</sup>. Tal entendimiento permite que durante el segundo debate los congresistas puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias (art. 160 C.P.), siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya discutido y aprobado el tema a que se refiera la adición o modificación<sup>49</sup>. Lo anterior implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo<sup>50</sup>. || En efecto, la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley*

<sup>46</sup> Corte Constitucional, sentencia C-832/06 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

<sup>47</sup> Sentencia C-702 de 1999.

<sup>48</sup> Sentencia C-1190 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería. También se puede consultar la Sentencia C-950 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>49</sup> Sentencia C-702 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz.

<sup>50</sup> Ver Sentencia C-1108/01 M.P. Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra.

*durante el segundo debate de cada Cámara. En este sentido es posible entonces que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo. La exigencia que el ordenamiento impone es que el tema específico al que se refiera la modificación o adición haya sido debatido y aprobado durante el primer debate. En ese orden de ideas, es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones se encuentra limitada pues debe respetarse el principio de identidad, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados a lo debatido y aprobado en comisiones<sup>51</sup>. ”<sup>52</sup>*

26. Adicionalmente, no puede perderse de vista que el principio de consecutividad presentaba una condición agravada en el caso del procedimiento legislativo especial de que trata el Acto Legislativo 1 de 2016. Esto debido a que en los términos del literal h. del artículo 1º de esa enmienda constitucional, *“los proyectos de ley y de acto legislativo solo podrán tener modificaciones siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y que cuentan el aval previo del Gobierno Nacional.”* En ese orden de ideas, en virtud de un mandato constitucional expreso, la facultad de los congresistas de introducir modificaciones, adiciones y supresiones en segundo debate estaba restringida, para el caso del procedimiento legislativo especial, al cumplimiento del requisito de conexidad y aval gubernamental antes indicado.

Como se expuso en precedencia, la disposición en comento fue declarada inexecutable a través de la **sentencia C-332 de 2017**. No obstante, habida cuenta que estaba vigente y gozaba de presunción de constitucionalidad al momento del trámite del proyecto de ley, sin que la decisión mencionada hubiese contemplado efectos retroactivos, entonces la previsión en comento es integrada al presente análisis de constitucionalidad.

27. Con el fin de evaluar el cumplimiento de los mencionados requisitos constitucionales del trámite legislativo, la Sala presentará a continuación un análisis comparativo de las ponencias y textos aprobados en cada uno de los debates, subrayándose las modificaciones introducidas al proyecto.

<b>Texto del proyecto de ley original</b>	<b>Texto aprobado en comisiones conjuntas</b>
<p>Por medio del cual se reglamenta parcialmente el Acto Legislativo 01 de 2016.</p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,</p> <p>DECRETA:</p>	<p>Por medio de la cual se reglamenta parcialmente el Acto Legislativo número 01 de 2016.</p> <p>El Congreso de Colombia, en virtud del procedimiento legislativo especial para la paz,</p> <p>DECRETA:</p>

<sup>51</sup> Sentencias C-008 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-809 de 2001.M.P. Clara Inés Vargas Hernández

<sup>52</sup> Corte Constitucional, sentencia C-706/05 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

Artículo 1°. Adiciónese un nuevo artículo a la Parte Final de Disposiciones Transitorias de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 7°. La Agrupación Política de ciudadanos en ejercicio que se constituya con el objeto de promover la creación del futuro partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal, podrá designar 3 voceros o voceras en cada una de las cámaras en que se divide el Congreso de la República (Senado y Cámara de Representantes) para que participen en el debate de los proyectos de reforma constitucional o legal que sean tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz de que trata el Acto Legislativo 01 de 2016. Estos voceros o voceras deberán ser ciudadanos o ciudadanas en ejercicio, y se convocarán a todas las sesiones en que se discutan tales proyectos. Podrán intervenir con las mismas facultades que tienen los Congresistas durante el trámite legislativo, salvo el voto. El Gobierno nacional garantizará los recursos necesarios para su funcionamiento y trabajo.

Artículo 2°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Artículo 1°. Adiciónese un nuevo artículo a la Parte Final de Disposiciones Transitorias de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 7°. La Agrupación Política de ciudadanos en ejercicio que se constituya con el objeto de promover la creación del futuro partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal, podrá designar 3 voceros o voceras en cada una de las cámaras en que se divide el Congreso de la República (Senado y Cámara de Representantes) para que participen en el debate de los proyectos de reforma constitucional o legal que sean tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz de que trata el Acto Legislativo número 01 de 2016. Estos voceros o voceras deberán ser ciudadanos o ciudadanas en ejercicio, y se convocarán a todas las sesiones en que se discutan tales proyectos. Podrán intervenir con las mismas facultades que tienen los Congresistas durante el trámite legislativo, salvo el voto y cumplirán a cabalidad con el reglamento del Congreso. El Gobierno nacional garantizará los recursos necesarios para su funcionamiento y trabajo.

Parágrafo. El Presidente de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de la Víctimas, establecida en la Ley 1448 de 2011, será invitado a todas las sesiones en las que se discutan proyectos relacionados con los derechos de las víctimas y que sean tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la paz establecido en el Acto Legislativo número 01 de 2016, para que sea escuchado en el marco de sesión informal de conformidad con

	<u>el artículo 231 de la Ley 5ª de 1992.</u>
	Artículo 2º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

28. Como se observa, las comisiones conjuntas introdujeron dos modificaciones al texto original del proyecto de ley orgánica. Dispusieron que los voceros de la agrupación promotora del futuro partido de las FARC-EP debían cumplir a cabalidad con el Reglamento del Congreso. Asimismo, se adicionó la iniciativa con un párrafo, el cual obliga a la invitación del Presidente de la Mesa Nacional de Víctimas a todas las sesiones de dicho procedimiento especial, cuando se discutan proyectos relacionados con los derechos de las víctimas, con el fin que sea escuchado en sesión informal.

Estas dos modificaciones son compatibles con los principios constitucionales de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia. En efecto, incluir una mención a la necesidad que los voceros y voceras cumplan con el Reglamento del Congreso en el marco de sus intervenciones en el procedimiento legislativo especial, no hace nada diferente a imponer un corolario lógico y necesario a la posibilidad de participación en el trámite legislativo, reconocida por el proyecto de ley original. De la misma manera, contemplar la obligación de invitar al Presidente de la Mesa Nacional de Víctimas al procedimiento legislativo especial y respecto de iniciativas vinculadas a los derechos de las víctimas, es un asunto que se inserta claramente dentro de los propósitos de aseguramiento de la participación de los actores interesados en la implementación normativa del proceso de paz, de manera que no se está ante una materia ajena a la regulación objeto de análisis.

Adicionalmente, también verifica la Corte que estas adiciones contaron con el aval del Gobierno Nacional, lo que acredita el cumplimiento de la regla particular sobre identidad flexible, aplicable al procedimiento legislativo especial. Al respecto, la primera adición fue introducida mediante proposición modificativa número 5, presentada por el senador Manuel Enríquez Rosero y avalada por el Ministro del Interior a través de su firma.<sup>53</sup> La segunda adición, relacionada con la participación de la Mesa Nacional de Víctimas, fue formulada por el senador Juan Manuel Galán Pachón mediante la proposición número 6, igualmente suscrita por el Ministro mencionado.<sup>54</sup>

29. En relación con el trámite en la plenaria del Senado, se encuentra lo siguiente:

<b>Texto propuesto en el informe de ponencia para segundo debate</b>	<b>Texto aprobado por la plenaria del Senado</b>
<u>por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5ª de 1992.</u>	<u>por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5ª de 1992.</u>

<sup>53</sup> Gaceta del Congreso 46 de 2017, pág. 25.

<sup>54</sup> *Ibidem*, pág. 26.

<p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. Adiciónese un nuevo artículo a la Parte Final de Disposiciones Transitorias de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 7°. La Agrupación Política de ciudadanos en ejercicio que se constituya con el objeto de promover la creación del futuro partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal, podrá designar 3 voceros o voceras en cada una de las cámaras en que se divide el Congreso de la República (Senado y Cámara de Representantes) para que participen en el debate de los proyectos de reforma constitucional o legal que sean tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz de que trata el Acto Legislativo número 01 de 2016. Estos voceros o voceras deberán ser ciudadanos o ciudadanas en ejercicio, y se convocarán a todas las sesiones en que se discutan tales proyectos. Podrán intervenir con las mismas facultades que tienen los Congresistas durante el trámite legislativo, salvo el voto y cumplirán a cabalidad con el reglamento del Congreso. El Gobierno nacional garantizará los recursos necesarios para su funcionamiento y trabajo.</p> <p>Parágrafo. El Presidente de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, establecida en la Ley 1448 de 2011, será invitado a todas las sesiones en las que se discutan proyectos relacionados con</p>	<p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. Adiciónese un nuevo artículo a la Parte Final de Disposiciones Transitorias de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 7°. La agrupación política de ciudadanos en ejercicio que se constituya con el objeto de promover la creación del futuro partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal, podrá designar 3 voceros o voceras en cada una de las cámaras en que se divide el Congreso de la República (Senado y Cámara de Representantes) para que participen en el debate de los proyectos de reforma constitucional o legal que sean tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz de que trata el Acto Legislativo número 01 de 2016. Estos voceros o voceras deberán ser ciudadanos o ciudadanas en ejercicio, y se convocarán a todas las sesiones en que se discutan tales proyectos. Podrán intervenir con las mismas facultades que tienen los Congresistas durante el trámite legislativo, salvo el voto y cumplirán a cabalidad con el reglamento del Congreso. El Gobierno nacional garantizará los recursos necesarios para su funcionamiento y trabajo.</p> <p>Parágrafo. El Presidente de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, establecida en la Ley 1448 de 2011, será invitado a todas las sesiones en las que se discutan proyectos relacionados con</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>los derechos de las víctimas y que sean tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz establecido en el Acto Legislativo número 01 de 2016, para que sea escuchado en el marco de la sesión informal de conformidad con el artículo 231 de la Ley 5ª de 1992.</p>	<p>los derechos de las víctimas y que sean tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz establecido en el Acto Legislativo número 01 de 2016, para que sea escuchado en el marco de la sesión informal de conformidad con el artículo 231 de la Ley 5ª de 1992.</p>
<p>Artículo 2°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>	<p>Artículo 2°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>

A partir de esta comparación, se encuentra que el articulado fue aprobado sin modificaciones, salvo en lo que respecta al título de la iniciativa, en el cual se propone su modificación en el informe de ponencia para segundo debate, siendo acogida por la plenaria del Senado.

Esta alteración es compatible con los principios en comento, en la medida que define de una manera más precisa el objetivo de la norma analizada, que desde el inicio del trámite tuvo como finalidad introducir un nuevo artículo transitorio a la Ley 5ª de 1992. Por ende, la modificación no tiene incidencia alguna en la definición de la materia que mantuvo la iniciativa legislativa desde el primer debate en comisiones conjuntas. Igualmente, se evidencia que el cambio del título contó con el aval gubernamental. Sobre este asunto debe partirse de señalar que aunque la modificación del título fue un tópico sometido a consideración de las comisiones conjuntas,<sup>55</sup> el mismo no fue objeto de aprobación en tanto carecía de aval gubernamental en esa etapa del trámite. Fue por esta razón que se incluyó dentro de la ponencia para segundo debate en el Senado, cuyo contenido íntegro fue avalado por el Gobierno, a través del Ministerio del Interior. En efecto, en su intervención previa a la votación de la iniciativa y luego de hacer una explicación sobre las razones que llevaban al Ejecutivo a no apoyar las proposiciones formuladas en segundo debate por algunos senadores, el Ministro concluyó afirmando que “[p]or eso obviamente el texto como está planteado nos parece que es el adecuado para cumplir; le pediría, señor Presidente, que pudiéramos votar el articulado como viene en el texto traído por la ponente, la doctora Doris Vega. Muchas gracias, señor Presidente.”<sup>56</sup> En tal sentido, está debidamente

<sup>55</sup> Durante la sesión de las comisiones conjuntas intervino el senador Jaime Buenahora Febres, quien expuso lo siguiente:

“(…)Yo soy un convencido de que acá no estamos modificando el acto legislativo que estableció la vía rápida como procedimiento para implementar el acuerdo suscrito entre las FARC y el gobierno, no, aquí se está es adicionando la ley quinta en relación con sus disposiciones transitorias, modificar un acto legislativo es una cosa gruesa que no podríamos hacer.

De manera que yo cuestiono el título que se tiene, yo propondría simplemente que hagamos con su título lo que estamos haciendo, es decir adicionando la ley quinta, y la otra es menor, la otra discusión está en torno a la semántica de dos expresiones, citarán o convocarán, estuve mirando el acuerdo de paz y en el acuerdo de paz se dice que se citarán a esos voceros.

Y cuando uno sigue la lógica jurídica por ejemplo de la ley quinta encuentra que cada vez que se utiliza la expresión citarán hacen referencia es al control político, convocarán, bien pueden o no pueden acá asistir etcétera, es en este sentido que pues tengo dos proposiciones y quisiera pues que se reflexionara obviamente respeto las mayorías, pero no creo que estamos modificando el acto legislativo, estamos es adicionando la Ley 5ª.” Gaceta del Congreso 46 de 2017, pág. 13.

<sup>56</sup> Gaceta del Congreso 115 de 2017, pág. 25.

acreditada la constitucionalidad de la modificación en comento, puesto que (i) se trata de un asunto que fue tratado durante el primer debate en comisiones conjuntas; (ii) fue introducido como propuesta en el informe de ponencia para segundo debate; y (iii) contó con el aval gubernamental ante la plenaria del Senado y fue aprobado con las mayorías exigidas para los proyectos de ley orgánica.

30. Ahora bien, en lo que respecta a la aprobación de la iniciativa en la plenaria de la Cámara de Representantes, se evidencia lo siguiente:

<b>Texto propuesto en el informe de ponencia para segundo debate</b>	<b>Texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes</b>
<p><u>Por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5ª de 1992.</u></p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. Adiciónese un nuevo artículo a la Parte Final de Disposiciones Transitorias de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 7°. La Agrupación Política de ciudadanos en ejercicio que se constituya con el objeto de promover la creación del futuro partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal, podrá designar 3 voceros o voceras en cada una de las cámaras en que se divide el Congreso de la República (Senado y Cámara de Representantes) para que participen en el debate de los proyectos de reforma constitucional o legal que sean tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz de que trata el Acto Legislativo número 01 de 2016. Estos voceros o voceras deberán ser ciudadanos o ciudadanas en ejercicio, y se convocarán a todas las sesiones en que se discutan tales</p>	<p><u>Por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5ª de 1992.</u></p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>En virtud del procedimiento legislativo especial para la paz,</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. Adiciónese un nuevo artículo a la Parte Final de Disposiciones Transitorias de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 7°. La agrupación política de ciudadanos en ejercicio que se constituya con el objeto de promover la creación del futuro partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal, podrá designar 3 voceros o voceras en cada una de las cámaras en que se divide el Congreso de la República (Senado y Cámara de Representantes) para que participen en el debate de los proyectos de reforma constitucional o legal que sean tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz de que trata el Acto Legislativo número 01 de 2016. Estos voceros o voceras deberán ser ciudadanos o ciudadanas en ejercicio, y se convocarán a todas las</p>

<p>proyectos. Podrán intervenir con las mismas facultades que tienen los Congresistas durante el trámite legislativo, salvo el voto y cumplirán a cabalidad con el reglamento del Congreso. El Gobierno nacional garantizará los recursos necesarios para su funcionamiento y trabajo.</p> <p>Parágrafo. El Presidente de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, establecida en la Ley 1448 de 2011, será invitado a todas las sesiones en las que se discutan proyectos relacionados con los derechos de las víctimas y que sean tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz establecido en el Acto Legislativo número 01 de 2016, para que sea escuchado en el marco de la sesión informal de conformidad con el artículo 231 de la Ley 5ª de 1992.</p> <p>Artículo 2°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>	<p>sesiones en que se discutan tales proyectos. Podrán intervenir con las mismas facultades que tienen los Congresistas durante el trámite legislativo, salvo el voto y cumplirán a cabalidad con el reglamento del Congreso. El Gobierno nacional garantizará los recursos necesarios para su funcionamiento y trabajo.</p> <p>Parágrafo. El Presidente de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, establecida en la Ley 1448 de 2011, será invitado a todas las sesiones en las que se discutan proyectos relacionados con los derechos de las víctimas y que sean tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz establecido en el Acto Legislativo número 01 de 2016, para que sea escuchado en el marco de la sesión informal de conformidad con el artículo 231 de la Ley 5ª de 1992.</p> <p>Artículo 2°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Con base en lo expuesto, la Sala advierte que el texto fue aprobado sin modificaciones en relación con el informe de ponencia presentado para esa instancia del debate legislativo, de modo que no fue necesaria la conformación de la comisión accidental de conciliación. De la misma manera, la modificación en el título del proyecto de ley también concurre en el trámite ante la plenaria de la Cámara de Representantes, asunto que guarda unidad de materia con los temas analizados en etapas precedentes del proceso legislativo y que fue debidamente avalado por el Gobierno, como se explicó en el fundamento jurídico anterior.

### **Inaplicabilidad del requisito de consulta previa**

31. La consulta previa es un derecho fundamental de las comunidades étnicas, conforme al cual deben contarse con espacios específicos de participación y tendientes a un acuerdo con dichos pueblos, en relación con aquellas medidas que los afecten directamente.

La eficacia de este derecho, tratándose de medidas legislativas, consiste en realizar la consulta previa del proyecto respectivo con anterioridad a su

sometimiento al procedimiento ante el Congreso. Acerca de este deber constitucional, la jurisprudencia constitucional señala que *“a partir de los preceptos superiores que prevén el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural y, en especial, de las reglas previstas en el artículo 6º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, norma integrante del bloque de constitucionalidad, concurre un derecho fundamental a la consulta previa, consistente en que aquellas decisiones legislativas o administrativas que afecten directamente a las comunidades indígenas o afrodescendientes, deben ser consultadas con ellas por parte del Gobierno, bajo condiciones de buena fe y respeto por su identidad diferenciada. A su vez, ese mismo precedente dispone que (i) la afectación directa que obliga a la consulta refiera a la regulación de asuntos que conciernen a la comunidad diferenciada o que, siendo de carácter general, tienen incidencia verificable en la conformación de su identidad; y (ii) la omisión de la consulta previa, cuando se trata de medidas legislativa, genera prima facie la inexecutable de la norma correspondiente, puesto que se trata de un vicio que, aunque tiene naturaleza sustantiva, afecta el trámite legislativo. Esto explica que, por razones metodológicas, el análisis sobre el cumplimiento del deber de consulta previa haga parte del estudio formal de la iniciativa, aunque en estricto sentido no integre el procedimiento de formación de la ley en tanto es una condición anterior al mismo.”*<sup>57</sup>

32. En el caso analizado, la Sala concluye que la medida legislativa contenida en la norma objeto de revisión no incide directamente en la conformación de la identidad diferenciada de las comunidades étnicas. Como se ha indicado, el objetivo de la normativa es disponer de un espacio de participación para los voceros de la agrupación política promotora del futuro partido o movimiento político de las FARC-EP, en el trámite de las iniciativas que se aprueben con base en el procedimiento legislativo especial. Una medida de esa naturaleza no incide en aspectos vinculados a la diversidad étnica y cultural de las comunidades diferenciadas.

Ahora bien, en cuanto al párrafo del artículo 1º de la Ley 1830 de 2017, tampoco se evidencia dicha afectación específica. En efecto, la norma legal establece la obligación de invitar al Presidente de la Mesa Nacional de Víctimas para que, en sesión informal, sea escuchado por el Congreso en relación con los proyectos que estén vinculados a los derechos de las víctimas. Se trata, en ese sentido, de un espacio de participación amplio y genérico, que busca integrar en una sola representación los intereses de las víctimas del conflicto y sus opiniones respecto de la implementación normativa del Acuerdo Final.

En ese sentido, sin desconocer que las comunidades étnicas son uno de los grupos más afectados por las consecuencias del conflicto armado, así como la necesidad correlativa de contar con espacios de participación que tengan un enfoque diferencial respecto de dichos pueblos, en el caso de la norma objeto de examen no se regula aspecto alguno que incida directamente en los pueblos

<sup>57</sup> Corte Constitucional, sentencia C-379/16 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

étnicos y, en particular, en los elementos constitutivos de su identidad diferenciada. Es por esta razón que el requisito de consulta previa no resulta predicable en el presente caso.

### **Segunda sección. Análisis sobre la constitucionalidad material del articulado**

33. Con el fin de asumir el estudio de constitucionalidad material, la Sala adoptará la siguiente metodología. En primer lugar, definirá el contenido de la norma analizada. Luego, realizará un análisis sobre la vigencia del derecho a la participación en el ámbito de los procesos de justicia transicional y su ejercicio por excombatientes y sus representantes políticos. Finalmente, se referirá a la constitucionalidad del articulado objeto de examen, resaltándose sus aspectos específicos que ofrecen problemas jurídico constitucionales relevantes.

#### **Contenido y alcance de la norma objeto de revisión**

34. La Ley 1830 de 2017 tiene dos artículos. El primero integra un nuevo artículo a la Ley 5ª de 1992 – Reglamento del Congreso, perteneciente a las disposiciones finales transitorias de esa normativa, designándolo como artículo 7º. El segundo prevé la fórmula de vigencia de la Ley.

En cuanto al artículo 7º, se trata de una previsión compleja de varios enunciados normativos, que conviene diferenciar para efectos de esta decisión, del modo siguiente:

34.1. Se faculta a la *“Agrupación Política de ciudadanos en ejercicio que se constituya con el objeto de promover la creación del futuro partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal”* para que designe tres voceros o voceras, en cada una de las cámaras legislativas.

34.2. Se establece que dichos voceros o voceras tendrán como función participar en el debate de los proyectos de reforma constitucional o legal que sean tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, previsto en el Acto Legislativo 1 de 2016.

34.3. En cuanto a las calidades de los voceros, la norma analizada dispone que deben ser ciudadanos o ciudadanas en ejercicio.

34.4. Frente al ejercicio de su función, el artículo examinado determina que los voceros serán convocados a todas las sesiones en que se discutan tales proyectos y *“podrán intervenir con las mismas facultades que tienen los congresistas en el trámite legislativo, salvo el voto y cumplirán a cabalidad con el reglamento del Congreso.”*

34.5. Se prevé el deber al Gobierno Nacional de garantizar los recursos necesarios para el funcionamiento y trabajo de los voceros.

34.6. De otro lado, el párrafo del mismo artículo confiere al Presidente de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, instancia creada por la Ley 1448 de 2011, la condición de *“invitado a todas las sesiones en las que se discutan proyectos relacionados con los derechos de las víctimas”* y que correspondan a iniciativas tramitadas mediante el procedimiento legislativo especial antes mencionado. Esto con el fin de que sea escuchado *“en el marco de la sesión informal de conformidad con el artículo 231 de la Ley 5 de 1992”*.

Verificado el contenido de la norma analizada, la Sala presentará en el apartado siguiente el marco general de análisis sobre la constitucionalidad de la instancia de participación prevista en dicha regulación.

### **La participación política de desmovilizados y actores políticos que los representen en el marco de la justicia transicional**

35. La Constitución Política de 1991 fue el resultado de un proceso político surgido de la voluntad del Pueblo para poner fin a la violencia que se extendía desde mucho tiempo atrás en el territorio nacional, como consecuencia del conflicto armado interno. Así, el Texto Superior se erigió en su momento como un auténtico tratado de paz, en el cual quedó plasmada, desde múltiples perspectivas, la voluntad del constituyente primario de pacificar al país y brindar todas las herramientas necesarias para garantizar a los pobladores la vigencia de sus derechos fundamentales.

La Corte así lo ha reconocido, al señalar que *“constata que la paz ocupa un lugar principalísimo en el orden de valores protegidos por la Constitución. Dentro del espíritu de que la Carta Política tuviera la vocación de ser un tratado de paz, la Asamblea Constituyente protegió el valor de la paz de diferentes maneras en varias disposiciones. Por ejemplo, en el Preámbulo la paz figura como un fin que orientó al constituyente en la elaboración de toda la Constitución. En el artículo 2 dicho propósito nacional cardinal se concreta en un fin esencial del Estado consistente en “asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”. Además, el artículo 22 va más lejos al establecer que “la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”. Dentro de los múltiples instrumentos para facilitar el logro de la paz, la Constitución reguló procedimientos de resolución institucional de los conflictos y de protección efectiva de los derechos fundamentales, como la acción de tutela (artículo 86 CP.). Además, sin circunscribirse a un proceso de paz, la Constitución permite que “por graves motivos de conveniencia pública” se concedan amnistías o indultos por delitos políticos y estableció requisitos claros para que ello se ajuste a la Carta...”*<sup>58</sup>

Surge de lo anterior que la Constitución atribuye a la paz varias connotaciones, todas estas de capital importancia, como un elemento que

<sup>58</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-578 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). En esa ocasión, la Corte Constitucional adelantó el control de constitucionalidad de la Ley 742 de 2002, por medio de la cual se aprobó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

permea la Carta Política en su conjunto. En efecto, aparece como (i) valor fundante y sustento de los derechos fundamentales; (ii) fin esencial que irradia el ordenamiento jurídico; (iii) principio que rige las actuaciones de las autoridades públicas; y (iv) derecho y deber de todos los habitantes y las autoridades del Estado.<sup>59</sup> Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha derivado de estas condiciones particulares que en la Carta Fundamental adquiere la paz, unas obligaciones específicas para el Estado, que deben materializarse en *“al menos, tres aspectos definidos: (i) un deber estatal de diseño e implementación de acciones, normativas y de política pública, dirigidas a la superación del conflicto armado y, en general, el logro de la convivencia pacífica; (ii) un deber social de preferir a la solución pacífica como mecanismo exclusivo y constitucionalmente admisible de resolución de las controversias; y (iii) el logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales, lo cual es un presupuesto tanto para la paz como para la vigencia del orden democrático, concebido desde una perspectiva material”*<sup>60</sup>.

Queda claro, entonces, que más allá de una mera aspiración estatuida por la Asamblea Nacional Constituyente, que no tiene la virtualidad de trascender el propio texto de la Carta Política, se trata, sin lugar a dudas, de un mandato por cuya materialización real y efectiva, tanto el Estado en su conjunto de instituciones, como los ciudadanos en ejercicio de sus derechos de participación y veeduría, deben propender decididamente.

36. Por último, es importante señalar que la paz no solo informa el ordenamiento interno, sino que aparece como un eje transversal en múltiples instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos que, en Colombia, hacen parte del bloque de constitucionalidad y sitúan a la paz como un anhelo mundial y como valor fundante, junto con la justicia, la libertad y la dignidad humana, del concierto de naciones. Así fue consagrado en los preámbulos de la Carta de Naciones Unidas<sup>61</sup>, de la Declaración Universal de

<sup>59</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-048 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett). Mediante este fallo, la Corte se pronunció sobre la Ley 418 de 1997 que otorga al Presidente la competencia para negociar acuerdos de paz con organizaciones armadas al margen de la ley. En relación con la noción de paz, dijo la sentencia *“el Constituyente otorgó a la noción jurídica de la paz un triple carácter, pues la consideró un valor de la sociedad, fundamento del Estado y de los derechos humanos (preámbulo); la concibe como un fin esencial que irradia el ordenamiento jurídico y que, como principio, debe dirigir la acción de las autoridades públicas (art. 2). Y, también la entiende como un derecho constitucional (art. 22), que si bien es cierto no es de aplicación inmediata, no es menos cierto que el mandato debe dirigir la acción de los particulares y las autoridades”*.

<sup>60</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-379 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), en la que la Corte adelantó el examen de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria por la cual se reguló el plebiscito para la reafirmación del Acuerdo Final.

<sup>61</sup> *“Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, y con tales finalidades a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos, a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará; la fuerza armada sino en servicio del interés común, y a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todas las pueblos...”*

Derechos Humanos<sup>62</sup>, de la Carta constitutiva de la Organización de Estados Americanos y replicado en los preámbulos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros instrumentos internacionales<sup>63</sup>.

De la misma manera, el logro de la paz es uno de los objetivos centrales del derecho internacional humanitario. Precisamente, la incorporación de previsiones para limitar los efectos dañinos de los conflictos armados y, en particular, proteger a la población civil, tienen como finalidad esencial no la perpetuación de la guerra, sino la superación de la misma. Esa filosofía puede verse en los Protocolos I y II y los Convenios de Ginebra.

Con estas previsiones como referente, la jurisprudencia constitucional ha señalado de manera unívoca, que dentro de un marco de justicia transicional es constitucionalmente válido adoptar las medidas necesarias para hacer propicia la desmovilización de los grupos armados ilegales y poner fin al conflicto. Lo anterior se explica, por cuanto el acceso a la participación política por parte de todos los sectores de la sociedad es condición fundamental para evitar nuevos conflictos, derivados de situaciones de exclusión en la toma de decisiones.

37. La normativa bajo examen faculta al grupo de ciudadanos que se constituya con el objeto de promover la creación del futuro movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política, a designar tres voceros o voceras en cada una de las cámaras para que participen en el debate de los proyectos de reforma constitucional o legal que sean tramitados mediante el procedimiento legislativo especial para la paz de que trata el Acto Legislativo 1 de 2016. La ley es clara en señalar que se trata de una participación que habilita a los voceros a intervenir en los debates de las reformas enunciadas, sin derecho a voto.

La disposición, por consiguiente, busca abrir un espacio de participación en la vida política del país a quienes harán parte del partido o movimiento político que se conforme una vez las FARC-EP hayan hecho total dejación de las armas y se incorporen a la legalidad, circunscrita a: (i) la discusión que se adelante respecto de reformas que tengan por objeto la implementación del Acuerdo Final; (ii) que únicamente puede ser llevada a cabo por ciudadanos en ejercicio; y, (iii) que se limita a participar en el escenario deliberativo del Congreso de la República, sin voto, esto es, únicamente en calidad de voceros.

38. La Constitución prevé los mandatos necesarios en aras de garantizar a la ciudadanía un entorno democrático y participativo, para lo cual se hace necesario el derecho de participación política, en los términos del artículo 40 Superior, como ámbito de concreción del principio democrático. La Carta contiene, además, un amplio catálogo de herramientas y escenarios de

<sup>62</sup> "Preámbulo. Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana;

<sup>63</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-370 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

participación, como la de partidos y movimientos minoritarios en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, al igual que su participación en organismos electorales (C.P., art. 112), consagra el voto programático (C.P., art. 259), y permite que para la reforma constitucional, grupos representativos de ciudadanos presenten proyectos de actos legislativos (C.P., art. 375) o soliciten someter a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso en materia de derechos fundamentales o de procedimientos de participación popular (C.P., art. 377).

De lo anterior surge la necesidad de diseñar y garantizar espacios de participación política para quienes se encuentran en tránsito hacia la legalidad, en virtud de un acuerdo de paz. Así, la Corte ha considerado que la participación política es un elemento central para el fortalecimiento de la democracia en el marco de la justicia transicional, en los siguientes términos:

*“(...) La justicia transicional busca solucionar las fuertes tensiones que se presentan entre la justicia y la paz, entre los imperativos jurídicos de satisfacción de los derechos de las víctimas y las necesidades de lograr el cese de hostilidades. Para ello es necesario conseguir un delicado balance entre ponerle fin a las hostilidades y prevenir la vuelta a la violencia (paz negativa) y consolidar la paz mediante reformas estructurales y políticas incluyentes (paz positiva). Para cumplir con este objetivo central es necesario desarrollar unos objetivos especiales: (...) El fortalecimiento de la democracia mediante la promoción de la participación de todos, restaurando una cultura política democrática y un nivel básico de solidaridad y de confianza sociales para convencer a los ciudadanos de que participen en sus instituciones políticas por razones distintas a la conveniencia personal (...)”<sup>64</sup>.*

En igual sentido, la **sentencia C-577 de 2014**<sup>65</sup>, en la que la Corte resolvió una demanda contra el llamado “Marco Jurídico para la Paz”<sup>66</sup>, se hizo especial énfasis en la importancia de la participación política de quienes dejan las armas para incorporarse a la vida civil después de un conflicto armado, en clave de reconciliación y de fortalecimiento del Estado Social de Derecho y de la democracia. El fallo va más allá al considerar “*la participación política como contenido normativo definitorio de la Constitución de 1991*”:

*“La Constitución de 1991 es prolija en la consagración de contenidos dogmáticos que definen y concretan el principio de participación dentro del ordenamiento constitucional; principio*

<sup>64</sup> Corte Constitucional. sentencia C-579 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). En esta sentencia, la Corte se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 1º (parcial) del Acto Legislativo 01 de 2012, por medio del cual se establecieron instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política.

<sup>65</sup> M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

<sup>66</sup> Se trató de una demanda ciudadana contra el artículo 1º (parcial) y el artículo 3º del Acto Legislativo 01 de 2012 “*Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”.

*que, como se observa a partir del análisis de las disposiciones constitucionales que lo enuncian y desarrollan, resulta esencial en la definición del Estado colombiano, especialmente en lo relativo a su carácter democrático. En efecto, si la democracia garantiza que las decisiones más importantes dentro del Estado se tomen por parte del cuerpo de ciudadanos, la participación profundiza y desarrolla el principio democrático a través de la especificación de aquellos mecanismos o aquellas vías por las cuales los ciudadanos podrán hacerse partícipes del proceso decisorio. La participación, desde esta perspectiva, será el elemento definitorio de la Constitución que permitirá la realización material/sustancial de la democracia –también principio fundante del ordenamiento constitucional del Estado colombiano, de acuerdo con el artículo 1º de la Constitución-”.*

39. La sentencia que nos ocupa y es referente obligatorio en el tema de participación política de los actores armados que han hecho dejación de las armas dentro del marco de la justicia transicional, tiene en cuenta, para la construcción del eje definitorio de la participación política, instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos, como la Convención Americana, que en su artículo 23 contiene los elementos en los que se materializa la participación política ciudadana. Dichos componentes son: (i) el derecho a participar directamente o a través de representantes en la dirección de los asuntos públicos; (ii) el derecho a votar y ser elegidos; (iii) y a tener acceso a las funciones públicas, los cuales se engloban en la categoría de derechos políticos<sup>67</sup>.

De igual manera, hace referencia al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual consagra, en su artículo 25<sup>68</sup>, los derechos políticos que deben ser garantizados por los Estados en términos similares a los de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Enuncia, para completar el panorama sobre los derechos políticos en el derecho internacional de los derechos humanos, otros instrumentos: (i) la Convención Internacional sobre La Eliminación de Todas Las Formas de Discriminación Racial (Artículo 5.C)<sup>69</sup>; (ii) la Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos

<sup>67</sup> El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, preceptúa: “**Artículo 23. Derechos Políticos** 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

<sup>68</sup> **Artículo 25.** Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

<sup>69</sup> Fecha de ratificación: 2 de septiembre de 1981; ley aprobatoria: Ley 22 de 1981. **Artículo 5C.** Los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas.

de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (artículo 42)<sup>70</sup>; (iii) la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (artículo 7)<sup>71</sup>; (iv) la Convención sobre los derechos políticos de la mujer (artículos I, II, III)<sup>72</sup>; y la Convención sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Artículo 6)<sup>73</sup>.

40. Así, la Corte, a partir del marco normativo internacional y constitucional expuesto, concluyó que la participación política es elemento definitorio del ordenamiento superior, conformado por los mandatos constitucionales y los instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Ahora bien, la demanda objeto de pronunciamiento por parte de la Corte, censuraba parcialmente el contenido normativo del artículo 3° del Acto Legislativo 1 de 2012, que contempla que, con el fin de facilitar la terminación del conflicto armado interno y de lograr la paz estable y duradera, se adoptará, como instrumento de justicia transicional de carácter excepcional, una ley estatutaria que determine qué delitos se consideran conexos al delito político, con el fin de permitir la participación en política de quienes hayan tomado parte en el conflicto. Para el accionante, el hecho de que la norma no excluyera expresamente las graves violaciones de derechos humanos, graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, actos de terrorismo y delitos transnacionales, de la posibilidad de ser considerados conexos al delito

<sup>70</sup> Fecha de ratificación: 24 de Mayo de 1995; ley aprobatoria: Ley 146 de 1994 **Artículo 42:** 1. Los Estados Partes considerarán la posibilidad de establecer procedimientos o instituciones que permitan tener en cuenta, tanto en los Estados de origen como en los Estados de empleo, las necesidades, aspiraciones u obligaciones especiales de los trabajadores migratorios y sus familiares y considerarán también, según proceda, la posibilidad de que los trabajadores migratorios y sus familiares tengan en esas instituciones sus propios representantes libremente elegidos. 2. Los Estados de empleo facilitarán, de conformidad con su legislación nacional, la consulta o la participación de los trabajadores migratorios y sus familiares en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades locales. 3. Los trabajadores migratorios podrán disfrutar de derechos políticos en el Estado de empleo si ese Estado, en el ejercicio de su soberanía, les concede tales derechos.

<sup>71</sup> Fecha de ratificación: 19 de enero de 1982; ley Aprobatoria: Ley 51 de 1981. **Artículo 7:** Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a: a) Votar todas las elecciones y referéndum públicos y ser elegible para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

<sup>72</sup> Fecha de adhesión: 5 de agosto de 1986; ley aprobatoria: Ley 35 de 1986. **Artículo I.** Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna. **Artículo II** Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna. **Artículo III** Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

<sup>73</sup> Fecha de ratificación: 27 de Junio de 1989, ley aprobatoria: Ley 21 de 1991. **Artículo 6:1.** Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimiento apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

político por el legislador estatutario y, por consiguiente, la disposición dejara abierta la posibilidad a quienes habían cometido dichas conductas de una futura participación política, implicaba una sustitución de la Constitución, por cuanto permitía que responsables de estas graves conductas fueran candidatos a cargos de elección popular y ejercieran cargos públicos.

Frente a lo anterior, la Sala Plena de esta Corporación recordó la expresa limitación dispuesta en la Constitución por vía de reforma introducida en el artículo 4° del Acto Legislativo 1 de 2009, según el cual, la participación política en materia de inscripción para aspirar a cargos de elección popular o para ocupar cargos públicos, está restringida de forma permanente para quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior. Ahora bien, remarcó que la propia Constitución contempla como excepción a la inhabilidad para participar en política, aquella referida a que la condena haya tenido origen en un delito político<sup>74</sup>.

Finalmente, la sentencia señaló que ni la Constitución ni los instrumentos que hacen parte del bloque de constitucionalidad establecen límites al concepto de delito político o en cuanto a las conductas punibles conexas a estos para efectos de permitir la participación en política en el Estado colombiano, por lo que existe un amplio margen de configuración legislativa en la materia.

41. La **sentencia C-577 de 2014** concluyó pues, a partir del anterior análisis, que un elemento definitorio/esencial/axial a la Constitución colombiana es: *“la participación política como principio fundante y transversal al régimen constitucional colombiano [que] resulta esencial en la conformación, ejercicio y control del poder en un Estado democrático como el establecido a partir de la Constitución de 1991. Los límites que a la misma se establezcan no podrán tener fundamento en condenas impuestas por la comisión de delitos políticos o de aquellos que se consideren conexos a delitos políticos”*.

### **Experiencias comparadas**

42. Resulta pertinente mostrar algunos ejemplos de países, en los cuales, el tránsito de la guerra al posconflicto solo ha sido posible garantizando participación política de las fuerzas desmovilizadas, en términos de reconocimiento como grupos políticos habilitados para ir a las urnas y conformar poderes decisorios en diversas instituciones del Estado.

Tal es el caso de El Salvador, en donde, en 1992, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) se desmovilizó después de las negociaciones llevadas a cabo con el Gobierno con intermediación de la Organización de Naciones Unidas. Dichas negociaciones llevaron al Acuerdo

---

<sup>74</sup> Es importante tener en cuenta el precedente establecido en la Sentencia C-986 de 2010, que tuvo lugar precisamente en una demanda contra el artículo 4° del Acto Legislativo 01 de 2009. La Corte determinó que la limitación contenida en la disposición demandada, no era aplicable a los delitos políticos o conexos a estos, por lo que la inhabilidad del artículo 122 superior únicamente opera cuando dichos delitos tengan el carácter de delitos comunes.

de Paz de Chapultepec, el cual incorporó la inscripción del grupo desmovilizado como partido político y su habilitación para participar en elecciones y en distintas instancias de decisión del Estado.

Así, cabe resaltar que este Acuerdo de Paz contiene un capítulo completo alusivo a la participación política del grupo desmovilizado, en el que se pactó, en lo pertinente para la materia que aquí se analiza: (i) la adopción de medidas para garantizar a los excombatientes del FMLN el ejercicio de sus derechos civiles y políticos, en orden a su reincorporación a la vida civil, política e institucional del país; (ii) derecho a la participación política plena “*sin más restricciones que las que emanan del nuevo marco institucional y jurídico establecido por los acuerdos de la negociación*”; (iii) la legalización del FMLN como partido político y la garantía de los espacios para su desarrollo, lo cual implica la realización de actividades de proselitismo, el derecho a la instalación de infraestructura apropiada, el libre ejercicio del derecho de reunión y movilización para los dirigentes, activistas y miembros del FMLN<sup>75</sup>.

43. El caso de Sudáfrica puede también ser objeto de mención. Dentro de este proceso, el Congreso Nacional Africano (ANC por sus siglas en inglés) aceptó adelantar negociaciones y suspendió, por decisión unilateral, la lucha armada, con el fin de entrar a conversaciones formales de paz.

No obstante, dicho grupo insurgente se rehusó a abandonar las armas antes de tener la convicción de que el Gobierno le reconocería legitimidad y estatus político, por lo que la desmovilización solo tuvo lugar al final de un largo proceso de transición paralelo a la implementación de reformas estructurales enderezadas a solucionar las causas de la violencia mediante la democratización del país.

Luego de convertirse en partido político, el ANC ha permanecido en el poder, ganando las elecciones presidenciales en 1999, 2004, 2009 y 2014<sup>76</sup>.

44. La Corte concluye a partir de todo lo anterior, que la participación política no es solamente uno de los fines principales que persiguen los actores armados a través de su desmovilización, como elemento fundamental de su tránsito hacia la vida civil y su incorporación a la sociedad. También es una aspiración válida desde el punto de vista constitucional, en la medida en que la Carta habilita dicha participación para quienes han cometido delitos políticos, propios de la lucha armada contra el Estado, sin que existan en el ordenamiento internacional de los derechos humanos restricciones en relación con dichos derechos para los desmovilizados.

Ahora bien, la norma bajo examen incorpora un contenido, según el cual, en la transición que tiene lugar después de la firma del Acuerdo Final y hasta tanto se complete el proceso de dejación de las armas por parte de las desmovilizadas FARC-EP y se conforme legalmente el movimiento o partido

<sup>75</sup> Capítulo VI. *Participación política del FMLN*. El texto completo de los Acuerdos de Chapultepec, puede consultarse en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1575/23.pdf>.

<sup>76</sup> Al respecto, puede consultarse: <http://www.anc.org.za/>.

político que las represente, la agrupación política que se constituya con el objeto de promover el futuro partido o movimiento que surja del tránsito de dicho grupo insurgente a la vida política, podrá designar tres voceros o voceras en cada una de las cámaras para que participen en los debates de proyectos de ley o de acto legislativo que se tramiten mediante el procedimiento legislativo especial para la paz, consagrado en el Acto Legislativo 1 de 2016, específicamente para hacerse partícipes en el escenario deliberativo del Congreso de la República, pero sin facultades para votar.

Sobre este aspecto y de cara a las experiencias comparadas sobre participación política de excombatientes, la Corte resalta que en los casos reseñados la participación en política se dio una vez comprobada la dejación de las armas, puesto que la misma se otorgó a los excombatientes. En el caso colombiano, en cambio, se evidencia una participación en dos niveles. El primero, que es el contenido en la norma analizada, donde voceros que ni pertenecen a las FARC-EP ni tienen la condición de excombatientes, intervienen en los debates del procedimiento legislativo especial destinado a la implementación normativa del Acuerdo Final. El segundo, que involucraría la participación política de excombatientes, exige la dejación de las armas y el tránsito a la vida civil como condiciones para aspirar al ejercicio de la participación democrática. Por lo tanto, existe un carácter reforzado y más garantista de la participación en el caso colombiano frente a otros procesos de paz.

Por ello, la Sala observa que si el ordenamiento constitucional faculta a los grupos desmovilizados, esto es, a los excombatientes, a participar en política, en un contexto de justicia transicional en el que se adopten los mecanismos necesarios para poner fin al conflicto armado, como fue señalado en la **sentencia C-577 de 2014**, menos aún se encuentra reparo de inconstitucionalidad alguno frente al contenido normativo que en esta oportunidad es objeto de control por la Corte. En efecto, la Ley 1830 de 2017 otorga facultad de mera participación (vocería) a ciudadanos en ejercicio, que por ende no tienen restringidos sus derechos políticos.

### **La norma que dispone la participación de voceros y voceras de la Agrupación Política que conformen las FARC-EP es compatible con la Constitución**

45. Conforme al análisis anteriormente planteado, la Corte evidencia que la previsión de mecanismos para la participación de los ciudadanos en los procesos de justicia transicional no es solo válido, sino recomendable en términos de legitimidad y soporte democrático a las decisiones, entre ellas las de carácter normativo, que se adopten en el marco de la implementación de acuerdos para la superación del conflicto armado. Esta participación, como lo demuestran varias experiencias comparadas en procesos de paz, suele prever la inclusión de ex combatientes que han abandonado la actividad armada y se han sujetado a las reglas propias de la democracia.

De acuerdo con esta perspectiva, contar con instrumentos ampliados de deliberación dentro del proceso de implementación normativa de lo acordado,

que incluyan a representantes de grupos políticos dirigidos a la reincorporación de los ex combatientes, redundan en la estabilidad de la transición y en la posibilidad que las instancias de decisión política y jurídica cuenten con medios para auscultar diversos puntos de vista y, por lo mismo, lleguen a previsiones normativas anteceditas de la información plural y suficiente que innegablemente ameritan.

En consecuencia, se encuentra que el primer contenido del artículo 1° de la Ley 1830 de 2017 es constitucional. El objetivo de este precepto se restringe a la participación, en los debates del procedimiento legislativo especial, de los voceros o voceras que designe la agrupación política promotora del partido o movimiento que surja de la reincorporación de las FARC-EP a la “*vida política legal*”. Un precepto de esta naturaleza no hace nada diferente que hacer operativa la participación de los interesados en el procedimiento legislativo especial, lo que guarda unidad de sentido con el carácter central que la jurisprudencia constitucional ha conferido a ese principio constitucional en el marco de la justicia transicional.

46. Esta verificación, a juicio de la Sala, es importante puesto que el precepto debe ser comprendido en su sentido preciso, esto es, la disposición de un mecanismo específico de participación en el procedimiento legislativo especial, regulado por el Acto Legislativo 1 de 2016. Por ende, el ámbito de regulación de la norma no incorpora forma alguna de participación en política de los miembros de las FARC-EP en proceso de reincorporación. En contrario, apenas hace mención a la posibilidad futura de dichas organizaciones políticas, la cual está en todo caso mediada por la existencia de un ente promotor (denominada agrupación política de ciudadanos), y a que los integrantes del grupo insurgente abandonen definitivamente las armas y transiten a la vida política legal, lo que supone la plena sujeción de esa hipotética organización al orden jurídico y, en particular, a las previsiones constitucionales y legales que imponen las condiciones, calidades y requisitos para la participación política y electoral.

47. En ese orden de ideas, el precepto examinado no puede interpretarse como una regulación orgánica que tenga por objeto definir el modo de participación política de los integrantes de las FARC-EP en el proceso de reincorporación al orden democrático, sino que simplemente dispone una instancia específica de participación en el procedimiento legislativo especial. Ello por parte de voceros, ciudadanos en ejercicio y que son designados por la agrupación política promotora, por lo que su representación respecto de los integrantes de las FARC-EP tiene carácter mediato, no directo. Esto en razón a que no son elegidos por el grupo armado en proceso de reincorporación, sino por la agrupación política a la que refiere la norma analizada. Además, se trata de una intervención puntual de esos voceros, restringida exclusivamente a la vigencia del Procedimiento Legislativo Especial.

48. Los voceros y voceras a los que se refiere la norma tienen la condición de ciudadanos que fueron habilitados para participar en el procedimiento legislativo especial. De allí que dicho precepto exija que tengan la condición

de ciudadanos en ejercicio, lo que a su vez demuestra que se está ante una faceta propia del ejercicio de los derechos políticos. Sin embargo, la validez de esa forma de participación está supeditada a su carácter limitado, como se explica en el apartado siguiente.

**La naturaleza jurídica de los voceros y voceras designados por la agrupación política promotora y su diferenciación con la representación democrática ejercida por los congresistas.**

49. El artículo 1° de la Ley 1830 de 2017 indica que los voceros podrán intervenir “*con las mismas facultades que tienen los Congresistas durante el trámite legislativo, salvo el voto y cumplirán a cabalidad con el reglamento del Congreso.*” El estudio de constitucionalidad de esta previsión debe estar antecedida, a juicio de la Corte, de un análisis acerca de cuál es la naturaleza jurídica de los voceros y cómo debe comprenderse la disposición que determina que tendrán esas facultades dentro del procedimiento legislativo especial.

50. Este estudio debe partir de considerar que la principal diferencia entre los voceros y los congresistas es que mientras los primeros son ciudadanos particulares que concurren al procedimiento legislativo especial en virtud de una habilitación específica hecha por el legislador, los segundos conforman la Rama Legislativa del Poder Público conforme su legitimación democrática otorgada de manera directa por el Pueblo, lo que los convierte en sus representantes, así como en acreedores de las garantías institucionales que la Constitución confiere al Congreso.

Sobre este particular, la Corte Constitucional se ha referido al mandato de los congresistas derivado de su condición de funcionarios electos mediante el voto popular. Así, en la **sentencia SU-747 de 1998**<sup>77</sup> la Corte pudo analizar de manera detenida la transformación medular introducida por la Constitución de 1991 en relación con el régimen político. Al resolver sobre la revisión de un fallo de tutela relativo a la obligación de los ciudadanos a ser jurados de votación en los comicios electorales, este Tribunal señaló que la definición democrática de Estado contenida en el artículo 1° Superior entraña tres dimensiones, a saber: (i) que los titulares del poder público ejercen dicha calidad en virtud de la voluntad de los ciudadanos, la cual se expresa de manera directa a través de las elecciones; (ii) que los ciudadanos no están limitados en su relación con el poder político a la concurrencia a elecciones para seleccionar sus representantes, sino que también pueden controlar la labor que ellos realizan e intervenir directamente en la toma de decisiones, a través de los mecanismos de participación contemplados en el artículo 103 Superior; y (iii) que la voluntad de las mayorías no puede llegar al extremo de desconocer los derechos de las minorías ni los derechos fundamentales de los ciudadanos.

<sup>77</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-747 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Con respecto a la primera dimensión, la sentencia señalada explica de manera puntual la importancia intrínseca del cambio constitucional implementado en 1991. En el mismo, se pasó de un sistema democrático limitado y reducido a uno donde se establece con claridad que la soberanía reside en el Pueblo del cual emana todo el poder público. Lo anterior se concretiza en la posibilidad actual que tienen los electores de realizar un control directo sobre sus representantes, tales como la pérdida de investidura y la asignación de competencias a la Corte Suprema de Justicia para la investigación y juicio de los congresistas. Además, la Carta le otorgó rango constitucional, autonomía e independencia a la organización electoral como forma de refrendar la importancia de las responsabilidades que ostentan quienes se aseguran la confianza de los ciudadanos a través del voto.

51. Aunado a lo anterior, la redefinición de la representación política en la Constitución ha sido identificada por la Corte. Por ejemplo, en la **sentencia T-1337 de 2001**<sup>78</sup> esta Corporación tuvo la oportunidad de referirse al carácter complejo de la relación entre el ciudadano y el servidor elegido. En dicha providencia, se precisó que el mandato de representación es una expresión derivada directamente de la soberanía que, como hecho institucional tangible, requiere de protección. Así las cosas, basta entender que existe una concepción conceptual entre el voto y el derecho a elegir que presupone la efectividad de la elección libre e informada del ciudadano.

Es decir, cualquier sistema político que se precie de ser democrático, encuentra que la voluntad popular le confiere un poder único y específico a los representantes. En el caso de los congresistas este poder es mayor puesto que, en razón a la cláusula general de competencias de la Constitución, el principio de separación de poderes y las amplias y relevantes funciones constitucionales que posee el Legislador, sus decisiones tienen un impacto incuestionable en la sociedad. De ahí que su poder de decisión solo se puede consolidar a través de la legitimidad del voto como expresión soberana, clara e irrevocable de la voluntad popular.

52. Ahora bien, a partir de lo anterior la Corte ha sostenido que el principio democrático derivado de la cláusula de soberanía popular de la Constitución es universal. Esto significa que está compuesto por una pluralidad de escenarios y procesos que no se agotan o restringen al proceso electoral. Así, por ejemplo en la sentencia **C-179 de 2002**<sup>79</sup> la Corte se pronunció sobre las diferentes implicaciones derivadas de la democracia representativa, entendida como el ejercicio de representación de la que son titulares de los representantes del Pueblo, y la democracia participativa, como nueva expresión del concepto de participación política introducida por la Constitución.

En dicha providencia, esta Corporación señaló que la democracia participativa constituye una alternativa a aquella directa y representativa que se encuentra fundamentada en el concepto clásico de soberanía nacional, o la noción de que

<sup>78</sup> Corte Constitucional, sentencia T-1337 de 2001 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes).

<sup>79</sup> Corte Constitucional, sentencia C-179 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

el atributo del poder político radica en la Nación, entendida como la totalidad de un cuerpo social. Por oposición, la democracia participativa implementada por la Constitución de 1991 surge del concepto de soberanía popular antes descrito y supone una diferenciación conceptual alrededor de la naturaleza del mandato que reciben los elegidos. En el modelo democrático participativo, los funcionarios públicos elegidos democráticamente representan la voluntad del Pueblo y reciben un mandato específico para proteger, desarrollar y defender esa voluntad.

53. En este escenario institucional, el voto se concibe como un elemento imprescindible para el fortalecimiento del principio democrático. Así lo recordó la **sentencia C-224 de 2004**<sup>80</sup> que, al analizar una norma que pretendía estimular el ejercicio del sufragio, destacó que el voto se erige en pilar fundamental de todo el sistema democrático, en la medida en que comporta el mecanismo idóneo para garantizar la participación ciudadana en la conformación, ejercicio y control del poder político. En otras palabras, constituye la base de la legitimidad y funcionamiento de la democracia instituida, pues garantiza la intervención directa de la población en los procesos electorales y se configura en un mandato preciso y claro sobre el cual se construye la capacidad de representación de aquellos que, como los congresistas, ostentan poder político.

La anterior condición se hizo aún más explícita en la **sentencia C-866 de 2004**<sup>81</sup>. En dicha providencia, la Corte recordó que el Congreso de la República, como organismo que se caracteriza por ser colegiado, electivo y pluralista, es por su propia naturaleza el foro máximo de expresión de las distintas corrientes de pensamiento. Por lo anterior, su legitimidad democrática se fundamenta en la elección popular de sus miembros mediante sufragio directo, universal y secreto.

En ese sentido, la Corte ha sostenido que las competencias constitucionales del Congreso solo se explican si se entiende que éste órgano es la mejor expresión del pluralismo ideológico e institucional debido a su relación directa con la soberanía popular. Así, por ejemplo, en la **sentencia C-141 de 2010**<sup>82</sup>, referida a los límites del poder de reforma constitucional que ostenta el Legislador, el Tribunal recordó que la noción de Pueblo que acompaña al concepto de democracia constitucional no puede ser ajena a la idea de la coexistencia de diferentes ideas ya que los órganos de representación de la soberanía deben recoger su heterogeneidad. Por lo anterior, es posible señalar que en los Estados Sociales de Derecho se consagran mecanismos de manifestación de dicha diversidad y que el Congreso, por la relación directa que tiene con los ciudadanos, es la expresión máxima de la forma constituida de soberanía.

---

<sup>80</sup> Corte Constitucional. sentencia C-224 de 2004. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

<sup>81</sup> Corte Constitucional. sentencia C-866 de 2004. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño

<sup>82</sup> Corte Constitucional. sentencia C-141 de 2010. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

Incluso, como se advirtió en la **sentencia C-303 de 2010**<sup>83</sup>, la democracia participativa y la soberanía popular son ejes axiales de la Constitución. Esto, debido a que dichos elementos conforman una condición necesaria para la vigencia del Estado Social de Derecho. En ese sentido, solo se puede predicar la existencia de este Estado cuando se concentra en el Pueblo el poder soberano y éste, a su vez, cuenta con instancias y procedimientos que permiten su consolidación y libre expresión. De esta manera, la existencia de un Estado constitucional depende de las garantías para ejercer el derecho al voto y la facilidad con la que los ciudadanos puedan formular sus preferencias políticas.

A su vez, la sentencia citada explica que dicha naturaleza transversal del principio democrático permite distinguir dos etapas en lo referente a la relación entre el ciudadano y los servidores públicos elegidos. La primera, se concentra en la elección a través de la cual los ciudadanos eligen y confieren legitimidad democrática a sus representantes pues los inviste con el poder política que solo reside en el Pueblo. La segunda parte, que es indisoluble al sufragio, consiste en la materialización de dicha soberanía en el ejercicio y control de dicho poder político a través de diversos mecanismos como lo son la interposición de ciertas acciones públicas, la de pérdida de investidura de los congresistas, las cuales buscan la defensa del orden legal y constitucional.

Con todo, el principio democrático sigue ocupando un lugar central en la concepción constitucional de nuestro Estado. Por ejemplo, en decisiones recientes como la **sentencia C-379 de 2016**<sup>84</sup> se recordó que en la democracia participativa los representantes electos por el Pueblo tienen el deber de ser voceros de su voluntad y acatar el mandato de sus electores. En ese sentido, el acto de elección no constituye una transferencia de la soberanía, sino que inviste a quien es electo con la legitimidad para actuar como un delegado de los ciudadanos.

Por esta razón, el derecho político a la representación efectiva tiene un carácter fundamental y hace parte esencial del principio axial de democracia imbuido en la Carta. Sin la delegación efectuada mediante el voto no podrían cumplirse los fines del Estado Social de Derecho y la realización de los principios transversales de mismo quedarían en suspenso.

54. Según lo expuesto, la Sala reitera que el principio democrático participativo tiene una relación estrecha con la cláusula de soberanía de la Constitución. Este vínculo se constata con los elementos fundamentales del Estado Constitucional pues en el mismo el sustrato de cualquier modalidad de poder político es la voluntad popular pues solo éste lo inviste de legitimidad. A su vez, la jurisprudencia ha sido enfática en advertir que la mencionada voluntad se ejerce mediante el modelo de democracia participativa y pluralista, entendida como un procedimiento reglado para encauzar la decisión de la mayoría en el marco de una deliberación amplia y el respeto irrestricto por los derechos de las minorías.

---

<sup>83</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-303 de 2010. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>84</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-379 de 2016. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

En otras palabras, la legitimidad que revise el voto es la que determina el grado de inferencia de los representantes en las determinaciones legales que tienen la vocación y potencialidad de regular la vida en comunidad. Por esta razón es que, tanto la democracia participativa como la soberanía popular, son aspectos centrales y definitorios del Estado Social de Derecho.

En definitiva, la anterior descripción jurisprudencial permite establecer que la Constitución de 1991 trajo consigo una radical ampliación de la democracia donde el sufragio juega un papel central como validador de la legitimidad de los órganos constitucionales de representación directa. Aunque es importante advertir que dicha modificación constitucional estableció diversos mecanismos de participación y control que van más allá del ejercicio del voto, lo cierto es que el Congreso de la República juega un papel inquebrantable en el desarrollo democrático del país. En ese sentido, la evolución del concepto clásico de democracia deliberativa a una participativa fortaleció de manera oportuna a los ciudadanos al reconocer que el mandato democrático de los congresistas se desprende exclusivamente de la voluntad pública y popular. Con esto, se consolidó un claro mandato democrático que los congresistas, por su poder de decisión en asuntos trascendentales de la comunidad, solo pueden aplicar si cuentan con el respaldo ciudadano.

Por tal razón, es posible deducir que la jurisprudencia constitucional ha establecido un *sistema de relación popular decreciente* en el que, entre más diluido e indirecto sea la relación entre poder constituido y voluntad popular, el mandato democrático del funcionario decrece y se limita. Así, como características de dicho sistema se pueden incluir las siguientes: (i) solo los órganos constitucionales que se constituyan mediante el voto de los ciudadanos tienen un mandato que, aunque limitado siempre por el poder constituyente, posee una mayor discreción y amplitud para determinar las condiciones en las cuales un asunto se va a regular; (ii) el modelo de democracia participativa le otorga a los ciudadanos un poder considerable de inspección y vigilancia sobre los funcionarios electos, precisamente en razón a que su mandato solo es posible gracias a la delegación realizada mediante el ejercicio del voto y a que los individuos nunca rescinden sus derechos políticos; (iii) y aunque el proceso legislativo debe proveer espacios de intervención ciudadana como garantía de pluralidad y heterogeneidad, incluso creando requisitos de procedimientos vinculados a la constitución de dichos instrumentos de participación, los mismos no pueden ser equiparables a la función constitucional de los representantes ya que dichos espacios son creados de manera derivada, es decir no son una expresión directa de la soberanía popular sino que se construyen a partir de las consideraciones de conveniencia política del poder derivado y constituido.

55. Conforme lo anteriormente analizado, el origen democrático directo del poder del que están investidos los congresistas explica tanto sus deberes frente a la eficacia del mandato representativo que ostentan, como las prerrogativas en el ejercicio de la actividad legislativa y particularmente en la competencia de producción normativa. En otras palabras, la legitimidad política del

derecho legislado se deriva del hecho que quienes adoptan las reglas de derecho representan al Pueblo en tanto poder soberano.

Los voceros y voceras de que trata la norma examinada, en cambio, no son elegidos por el cuerpo electoral y, por lo mismo, el orden jurídico no puede conferirles las garantías institucionales ni la función de producción normativa antes descritas. En ese orden de ideas, su actividad se limita, como lo describe el precepto legal analizado, a hacer parte de la deliberación de las iniciativas que se tramitan mediante el procedimiento legislativo especial, pero solo en su condición de invitados al trámite, con voz pero sin posibilidad de voto dentro de dichas discusiones<sup>85</sup>.

56. Por ende, no pueden en modo alguno ser asimilados a los congresistas en tanto integrantes de la Rama Legislativa. Así, la expresión “*podrán intervenir con las mismas facultades que tienen los congresistas durante el trámite legislativo*” debe interpretarse de manera compatible con los presupuestos de la representación democrática del Legislador, en los términos anotados. Quiere ello decir que el derecho que les asiste a los voceros se restringe a *intervenir* en el debate parlamentario, esto es, hacer uso de la palabra, con el fin de exponer sus opiniones respecto del contenido de los proyectos tramitados bajo el procedimiento legislativo especial de que trata el artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2016.

Con todo, para la Sala también es claro que la posibilidad de intervención implica, a favor de los voceros, el ejercicio de aquellas actividades propias de la deliberación y que están previstas en los artículos 94 a 115 de la Ley 5ª de 1992, esto es, el derecho a intervenir y la formulación de interpelaciones, mociones y proposiciones.

En efecto, la noción de intervenir no solo lleva ínsita la expresión oral en el debate, sino que también la de hacer parte de la deliberación de los proyectos de ley y acto legislativo, dentro del procedimiento legislativo especial, con una capacidad real de incidencia en lo que luego será objeto de votación. Sobre el particular, el artículo 94 del Reglamento del Congreso define al debate como “*el sometimiento a discusión de cualquier proposición o*

<sup>85</sup> Esta comprensión sobre la naturaleza jurídica de los voceros fue también puesta de presente por el Gobierno, autor de la iniciativa. En efecto el Ministro del Interior, en su intervención ante la Plenaria del Senado en segundo debate, expuso lo siguiente:

*“Por eso, Presidente, yo le pediría que pudiéramos, ¡ahh!, una última observación que había hecho el Senador Galán más allá de las proposiciones, acá hay que recordar que esto es una vocería transitoria, esta es una vocería solo por el tiempo que dure el procedimiento legislativo especial, esto es una vocería que solo es para los proyectos que se presenten dentro del procedimiento legislativo especial, no para ninguna otra iniciativa que se tramite en el Congreso de la República a partir del mes de marzo; es un tema excepcional, entiendo las dudas que ha planteado el Senador Galán.*

*Pero aquí hay que aclarar que los voceros de la agrupación política Voces de Paz en el Congreso no son servidores públicos, no son funcionarios públicos; por lo tanto, obviamente no pueden estar sujetos a ningún régimen, ni van a recibir salario del Estado como funcionarios públicos, ni van a tener el régimen de responsabilidades, simplemente son unos particulares que durante un tiempo vienen, trajimos esta ley porque queremos que los derechos vayan más allá de los que tienen los ciudadanos en una audiencia pública o los ciudadanos en un debate decretando sesión informal para que puedan participar, hacer seguimiento y contribuir a garantizar el cumplimiento de los acuerdos de paz. Por eso obviamente el texto como está planteado nos parece que es el adecuado para cumplir; le pediría, señor Presidente, que pudiéramos votar el articulado como viene en el texto traído por la ponente, la doctora Doris Vega. Muchas gracias, señor Presidente.”* Gaceta del Congreso 115 de 2017, p. 25.

*proyecto sobre cuya adopción debe resolver la respectiva corporación”*. En ese sentido, el debate no tiene un propósito exclusivamente discursivo, sino que es, ante todo, una herramienta para la construcción deliberativa de las normas jurídicas u otras decisiones que hacen parte de la competencia constitucional del Legislativo, entre ellas las que están dirigidas a orientar el sentido del debate.

Es por esta razón que se limitaría injustificadamente la función de intervención de los voceros, cuando la misma se concentra solo en el uso de la palabra, pero no la vigencia de las facultades mencionadas que, sin hacer parte del derecho a voto, sí inciden en la conformación de la voluntad democrática de las cámaras. Esto debido a que la noción de debate tiene carácter complejo y supone la mencionada incidencia en la adopción de normas jurídicas. Como lo ha señalado la Corte, el debate legislativo *“debate comporta una garantía esencial del principio de participación política parlamentaria, instituido como un prerrequisito para la toma de decisiones, cuyo objetivo es asegurar a todos los miembros del Congreso, en especial a los que integran los grupos minoritarios, su derecho a intervenir activamente en el proceso de expedición de la ley o actos legislativos y a expresar sus opiniones libremente”*<sup>86</sup>. Desde este punto de vista, el derecho a debatir se entiende satisfecho cuando los órganos directivos de las células legislativas, en acatamiento a las normas que regulan el proceso legislativo, mantienen abiertos los espacios de participación con plenas garantías democráticas, es decir, cuando brindan a los congresistas la oportunidad de intervenir en las deliberaciones de los proyectos de ley o de actos legislativos sometidos a la consideración del legislador<sup>87</sup>. || Este concepto se materializa en la garantía reconocida a los miembros del parlamento de la posibilidad de discernir, de hacer pública su opinión, de manifestar sus ideas o de expresar su desacuerdo con lo debatido. Sólo cuando esto no es posible, es decir, cuando no se brindan las condiciones para que el debate tenga lugar, la decisión que se adopte en el seno de las Cámaras no tiene validez<sup>88</sup>. Lo que se pretende garantizar en el debate parlamentario es la discusión libre de ideas, conceptos y criterios, antes de procederse a la votación del respectivo proyecto de ley<sup>89</sup>.”<sup>90</sup>

57. De otro lado, no puede perderse de vista que la intervención de los voceros se da en el marco de un procedimiento legislativo especial, que es uno de los instrumentos propios de la justicia transicional. Como se indicó en precedencia, la participación efectiva de los diferentes actores involucrados en los procesos de superación del conflicto armado, es uno de los requisitos constitucionales para la implementación de medidas dirigidas a dicha transición hacia la paz. Esa condición de efectividad, en el caso analizado,

<sup>86</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C - 1041 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández y C - 490 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>87</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C - 1041 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández y C - 490 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>88</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 751 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>89</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 880 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>90</sup> Corte Constitucional, sentencia C-087 de 2016 (M.P. Jorge Pretelt Chaljub).

pasa necesariamente porque la intervención de los voceros permita, tanto la expresión libre de sus opiniones, como la incidencia en la decisión que adopte el Congreso dentro de la etapa de implementación normativa de lo acordado.

Además, desde una perspectiva más amplia, la Sala considera que la condición de *sujeto deliberante* implica tanto el ejercicio discursivo como la posibilidad cierta que, al hacer parte de la discusión, se incida materialmente en la construcción de las normas jurídicas resultantes del debate legislativo. Sostener lo contrario, esto es, que la actuación de los voceros está limitada única y exclusivamente al uso de la palabra, pero no a la utilización de las potestades que, con exclusión del derecho a voto, el Reglamento del Congreso confiere a quienes participan en el debate, significaría que, en realidad, los voceros no tendrían la facultad de intervenir en el mismo, y en particular hacerse partícipes del proceso de conformación de la voluntad democrática de las cámaras.

Así por ejemplo, las proposiciones son el instrumento a través del cual los participantes en el debate legislativo pueden formular alternativas de regulación sobre los proyectos de ley o actos legislativos objeto de discusión. A su vez, las mociones operan como instrumentos que guían el debate legislativo, y las facultades de interpelación y réplica están dirigidas a permitir la presentación de contra argumentos respecto de lo debatido por los demás participantes. Estas acciones, a juicio de la Corte, integran el concepto de “intervención” al que refiere la norma orgánica objeto de control de constitucionalidad.

58. En definitiva, la Corte concluye que la intervención de los voceros y voceras de que trata la Ley 1830 de 2017 comprende las actividades propias de la deliberación, conforme a la Ley 5ª de 1992. Esto debido a que, en su condición de sujetos que hacen parte de la deliberación legislativa, pueden válidamente ejercer aquellas actividades que, salvo el ejercicio del derecho al voto, inciden en la conformación de la voluntad democrática de las cámaras y, en particular, en la promulgación de normas jurídicas dentro del procedimiento legislativo especial de que trata el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016.

### **Los voceros y voceras carecen de las garantías institucionales de los congresistas**

59. En tanto se trata de particulares que no están vinculados con el Estado ni hacen parte de la Rama Legislativa, los voceros no son titulares de las garantías institucionales que se predicán de los integrantes del Congreso, como son, entre otros, la de percibir emolumentos con base en el régimen salarial que cobija a los congresistas; el derecho a contar con una unidad de trabajo legislativo en los términos del artículo 388 de la Ley 5ª de 1992; el fuero para la investigación y juzgamiento penal o disciplinaria; así como la inviolabilidad parlamentaria respecto de votos y opiniones.

Sobre este particular debe insistirse en que los voceros no tienen la condición de servidores públicos, ni son titulares de representación democrática que justifique el ejercicio de la función pública. En consecuencia, les es aplicable el régimen propio de las personas naturales en lo que tiene que ver con su responsabilidad civil, penal o contravencional, si a ello hubiere lugar. Asimismo, sobre su potencial remuneración o financiamiento de los servicios administrativos que requieran para el ejercicio de su función de intervención en los debates, la norma objeto de control es precisa en determinar que el Gobierno Nacional garantizará los recursos necesarios para el funcionamiento y trabajo de dichos voceros. Esta previsión, que debe ser entendida en consonancia con la aplicación de las previsiones constitucionales y legales en materia de gasto público, es compatible con la Carta Política.

Además, debe insistirse en que la previsión contenida en la norma orgánica significa que el Gobierno debe adelantar las actividades dirigidas a obtener los recursos presupuestales para la remuneración de los voceros, conforme las reglas presupuestales que determinan la incorporación de erogaciones a cargo del tesoro público. Estas reglas, como es apenas natural, no resultan en modo alguno modificadas o exceptuadas por lo previsto por la ley objeto de examen.

60. Con base en estas consideraciones, la Corte advierte que la asimilación que hace el artículo 1° de la Ley 1830 de 2017 entre las facultades de los congresistas y los voceros y voceras refiere a la posibilidad que tienen unos y otros de intervenir en la discusión de los proyectos de ley y acto legislativo que se tramiten conforme al procedimiento legislativo especial previsto en el artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2017, pudiéndose, en el caso de los voceros, ejercer las actividades que el Reglamento del Congreso confiere a los participantes en el debate, con exclusión del derecho al voto. En los demás aspectos, los voceros ejercen las competencias y prerrogativas propias de todos los ciudadanos, sin que les sean adscritas las funciones, deberes y garantías constitucionales que tienen los congresistas en virtud de la representación democrática que ostentan. Igualmente, la función de los voceros tiene un límite temporal definido, que corresponde la vigencia del procedimiento legislativo especial, según lo regula el mencionado artículo 1° de la reforma constitucional.

61. Sin embargo, conforme a lo contenido en la norma examinada, la Sala encuentra que los voceros y voceras, además de la asimilación mencionada, tienen a su favor la garantía del deber de invitación a las sesiones en que se debatan proyectos bajo el procedimiento legislativo especial, destinado a la implementación del Acuerdo Final. Esto implica, a juicio de la Corte, que las mesas directivas de las cámaras están obligadas a convocar a dichos voceros, informándoles la fecha en que se realizará la respectiva sesión, así como las iniciativas que serán objeto de discusión. Solo de esta manera se logra eficacia material a la instancia específica de participación que ha dispuesto el legislador orgánico.

El deber de convocatoria de los voceros y voceras, no obstante, debe comprenderse de forma compatible con la ausencia de legitimación

democrática que tiene dichos ciudadanos, habida cuenta su condición de particulares que no han sido electos para el ejercicio de la función legislativa. En ese orden de ideas, lo que debe comprobarse para el cumplimiento de lo previsto en la disposición objeto de análisis es que las mesas directivas hayan efectuado la convocatoria a los voceros, sin que su inasistencia afecte la validez del trámite legislativo, ni menos se constituya en una modalidad de veto o impedimento para la discusión y aprobación de las iniciativas adoptadas en el marco del procedimiento legislativo especial. Esto debido a que, al no estar investidos los voceros del poder que se deriva de la representación popular, tampoco concurren en la conformación de la voluntad democrática de las cámaras.

Sobre este tópico es importante resaltar que la Corte afirma en el caso particular de los congresistas que *“no es de recibo la actitud deliberadamente pasiva orientada a pre-constituir un vicio, como tampoco es admisible la omisión negligente de quien, por cualquier razón no justificada, se margina del debate y solo cuando éste ha concluido, después de la votación, presenta objeciones que, oportunamente puestas a consideración de la corporación, a través de los mecanismos procedimentales específicamente previstos para el efecto, habrían permitido evitar o subsanar determinadas irregularidades de trámite. Quien debiendo actuar y teniendo la posibilidad de hacerlo se abstiene, no puede pretender luego suplir su omisión trasladando la controversia, que debió surtirse en el curso del debate legislativo, a la instancia del control de constitucionalidad. En esa línea, por ejemplo, la Corte ha señalado que no existe vicio de procedimiento con aptitud para provocar la declaratoria de inexecutable de una norma, cuando no se tramita una proposición, si quien la presentó no puso la diligencia necesaria para impulsar su consideración y la decisión en torno a la misma.”*<sup>91</sup> Por consiguiente, la Corte ha considerado que las actitudes reticentes de los congresistas en el curso de los debates y las constancias posteriores a la conclusión del mismo y a la votación del proyecto, constituyen comportamientos contrarios al citado deber de diligencia, que no pueden invalidar la expresión legítima de la voluntad democrática.”<sup>92</sup>

Por lo tanto, si incluso respecto de quienes ejercen función legislativa se colige que su inacción no puede ser fundamento para la alteración de la conformación de la voluntad democrática, entonces menos aún puede derivarse esa consecuencia de ciudadanos invitados al trámite legislativo y que no ostentan el poder derivado de la representación popular.

62. En definitiva, la Corte encuentra que la previsión de un espacio de participación para los voceros y voceras no es incompatible con la Constitución, siempre y cuando se entienda que la asimilación con los congresistas está circunscrita exclusivamente a la posibilidad de intervenir en las sesiones en que se tramiten iniciativas bajo el procedimiento legislativo especial, mientras se mantenga vigente esa regulación. Esto involucra la obligación legal de las mesas directivas de convocar a los voceros a dichas

<sup>91</sup> Sentencia C-1040 de 2005.

<sup>92</sup> Corte Constitucional, sentencia C-786/12 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

sesiones e informarles cuáles son las iniciativas que serán objeto de discusión. A su vez, la inasistencia de los voceros no altera la debida conformación de la voluntad democrática del Congreso, razón por la cual no se configurará un vicio de trámite en esa circunstancia, habida consideración de la carencia de mandato representativo de dichos voceros y voceras.

### **La integración de los voceros no introduce un déficit de protección para las mujeres**

63. Una de las organizaciones intervinientes señala que la Corte debe condicionar el artículo 1º de la Ley 1830 de 2017, en el entendido en que la conformación de los voceros debe estar basada en la equidad de género, de manera que exista participación paritaria de hombres y mujeres. Señala que de acuerdo con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, debe garantizarse dicha participación equitativa en las diferentes instancias. Como a su juicio ello no se evidencia del texto analizado, entonces el precepto debe ser condicionado en el sentido propuesto.

64. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la participación de las mujeres en la vida política de la Nación es un imperativo que se deriva estrictamente de la Carta Política. Esto no solo en razón a la condición de ciudadanía que tienen las mujeres, sino particularmente a la necesidad de contar con enfoques diferenciales que restablezcan la discriminación histórica de la que han sido víctimas.

Sobre el particular, la **sentencia C-490 de 2011**<sup>93</sup>, que analizó la ley estatutaria sobre partidos políticos, estudió el tema de la equidad de género en la participación política de las mujeres, considerándose que la regla que dispone una cuota de participación de las mujeres en las listas para corporaciones públicas *“se traduce en una acción afirmativa que corrige el déficit tradicional de participación política y de acceso de las mujeres a la institución parlamentaria. Para la Corte, la medida promueve así el cumplimiento de varios mandatos constitucionales y normas internacionales de derechos humanos que consagran y desarrollan la igualdad entre hombres y mujeres, pues promueve la igualdad real y efectiva, contribuye a incrementar los niveles de participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración, a la vez que propende por la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, en el ámbito específico de la participación política y desarrolla los principios democrático y de equidad de género, como ejes rectores de la organización de los partidos y movimientos políticos.”* Esto guarda unidad de sentido con lo planteado por la Corte en la **sentencia C-371 de 2000**<sup>94</sup>, que al declarar la exequibilidad de la normativa que prevé un nivel de participación mínima de las mujeres en las instancias directivas del Estado, comúnmente denominada como “Ley de Cuotas”, señaló que *“es necesario remover los obstáculos presentes que impiden la participación de la mujer con medidas que produzcan un doble efecto: uno inmediato, consistente en paliar la subrepresentación; y otro a más largo plazo, que incida en la*

<sup>93</sup> Corte Constitucional, sentencia C-490 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>94</sup> Corte Constitucional, sentencia C-371 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

*transformación de la mentalidad, incompatible con los propósitos trazados por una Constitución igualitaria y democrática.”*

Asimismo, un desarrollo más amplio del tema tuvo lugar en el **auto A-098 de 2013**, adoptado por la Sala de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, el cual estuvo focalizado a la protección de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado. Uno de los aspectos centrales de esa decisión fue poner de presente la estricta necesidad de contar con espacios para la participación de las mujeres, fundados en un enfoque diferencial y sensible a la protección de los derechos fundamentales interferidos por la situación de desplazamiento y, de una manera más amplia, del conflicto armado interno. Así, se señaló en la citada providencia que *“la efectiva protección por parte del Estado colombiano de las libertades políticas de participación, asociación y reunión resulta indispensable para la consolidación un entorno democrático en el que las personas- en este caso las mujeres defensoras de derechos – expresen sus opiniones, reclamen y hagan valer sus derechos.”*

De la misma manera, normas de derecho internacional de derechos humanos ratificadas por Colombia imponen al Estado deberes específicos de participación a favor de las mujeres. El **artículo 7° de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**<sup>95</sup> es específico en definir que los Estados Partes tomarán todas las medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política del país, a través de la garantía de su derecho a participar en iguales condiciones que los hombres en la *“formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales”*, al igual que respecto de la participación *“en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.”* Similar obligación internacional, pero esta vez en el ámbito interamericano, se encuentra en el **artículo 4° de la Convención de Belem do Pará**,<sup>96</sup> al enlistar los derechos y libertades de las mujeres, prevé *“el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.”*

65. En suma, concurre un deber constitucional específico de garantizar la participación de las mujeres en las diferentes instancias del ejercicio del poder público, a partir de un enfoque diferencial que reconozca y corrija la discriminación histórica en razón de género. A juicio de la Sala, este mandato superior no es desconocido por la norma analizada.

El artículo 1° indica que la participación en el procedimiento legislativo especial será realizada por *“3 voceros o voceras en cada una de las cámaras en que se divide el Congreso de la República”*. Una formulación de este carácter supone que el grupo de voceros será integrado por hombres y mujeres, sin que del mismo se pueda válidamente colegir que esa participación

<sup>95</sup> Aprobada mediante la Ley 51 de 1981 y ratificada el 19 de enero de 1982.

<sup>96</sup> Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Aprobada mediante la Ley 248 de 1995 y ratificada el 10 de marzo de 1996.

será inequitativa. Esta es una conclusión que la organización interviniente deriva de la indebida aplicación de la norma, asunto que escapa del ejercicio del control abstracto de constitucionalidad. Por lo tanto, el precepto es exequible en la medida en que contiene un mandato, dirigido a los órganos de representación y a la agrupación política promotora, consistente en garantizar la equidad de género en el ejercicio de la vocería dispuesta por el legislador orgánico.

**La participación del Presidente de la Mesa Nacional de Víctimas es desarrollo de la necesidad constitucional de concurrencia de las víctimas dentro de los procesos de justicia transicional y la eficacia de su derecho a la participación**

66. El párrafo del artículo 1° determina que el Presidente de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas será invitado a todas las sesiones en las que se discutan proyectos bajo el procedimiento legislativo especial. Esto con el fin que sea escuchado en el marco de la sesión informal y de conformidad con el artículo 231 de la Ley 5ª de 1992. Conforme con esta disposición orgánica, el presidente respectivo ordenará la publicación en la Gaceta del Congreso de las observaciones presentadas, *“cuando se formule una invitación a exponer los criterios en la comisión, evento en el cual sesionará informalmente.”* Con todo, es importante destacar que esta remisión normativa no restringe la participación del Presidente de la Mesa de Víctimas a las comisiones, sino que esta también se extiende a las plenarias, en la medida en que la disposición objeto de examen refiere a *“todas las sesiones”*, lo que incluye ambas etapas del trámite legislativo.

Las mesas de participación de víctimas son la instancia prevista por la Ley 1448 de 2011 para garantizar la participación oportuna y efectiva de las víctimas en los espacios de diseño, implementación y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital. En los términos del artículo 193 de dicha Ley, en estas mesas *“se garantizará la participación en estos espacios de organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas y de las organizaciones de víctimas, con el fin de garantizar la efectiva participación de las víctimas en la elección de sus representantes en las distintas instancias de decisión y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen en virtud de la misma, participar en ejercicios de rendición de cuentas de las entidades responsables y llevar a cabo ejercicios de veeduría ciudadanía, sin perjuicio del control social que otras organizaciones al margen de este espacio puedan hacer.”*

Con base en el párrafo primero de la misma disposición legal, para la conformación de las mesas de víctimas, los interesados deberán inscribirse en la personería municipal o distrital, o ante la Defensoría del Pueblo respecto de las mesas departamentales o la de carácter nacional. La Mesa Nacional de Participación de Víctimas, de acuerdo al párrafo tercero del mismo artículo 193 y en concordancia con lo previsto en el artículo 107 *ejusdem* *“será la encargada de la elección de los representantes de las víctimas que harán parte del Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión*

*de Restitución de Tierras Despojadas, los representantes ante el Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las Víctimas de acuerdo al artículo 164, así como los representantes del Comité de Seguimiento y Monitoreo que establece la presente Ley. Representantes que serán elegidos de los integrantes de la mesa.”. La Mesa Nacional también conforma el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas (Artículo 160), y dos de sus representantes podrán ser invitados por el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación de Víctimas de que trata el artículo 165 de la misma Ley.*

67. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la participación de las víctimas es un componente primordial para la vigencia de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Por lo tanto, es evidente que la legitimidad de los diferentes procesos destinados tanto a la investigación y sanción de las conductas, como al establecimiento de mecanismos de justicia transicional, pasa necesariamente por el obligatorio concurso de las víctimas en su ejecución.

68. En cuanto al primer aspecto, la Corte ha señalado que al hacer compatible el proceso penal con el derecho internacional de los derechos humanos, surge una garantía autónoma de participación a favor de las víctimas. A este respecto, en la **sentencia C-370 de 2006**<sup>97</sup> al analizar la constitucionalidad de la denominada *Ley de Justicia y Paz* se estableció que *“la aplicación de la ley debe realizarse con sujeción a los desarrollos que la jurisprudencia constitucional, con base en el derecho internacional ha efectuado respecto del alcance de los derechos procesales de las víctimas; conforme a ellos, como ya se señaló en otro aparte de esta decisión y se reitera aquí, el derecho a la justicia comporta un auténtico derecho constitucional al proceso penal, y el derecho a participar en el proceso penal, por cuanto el derecho al proceso en el estado democrático debe ser eminentemente participativo. Esta participación se expresa, por ejemplo, en “ que los familiares de la persona fallecida y sus representantes legales serán informados de las audiencias que se celebren, a las que tendrán acceso, así como a toda información pertinente a la investigación y tendrán derecho a presentar otras pruebas”*

En la misma sentencia y desde una perspectiva más general, la Corte insiste en que bajo la actual comprensión del derecho constitucional y su relación con el proceso penal, los intereses de las víctimas van mucho más allá de un simple pretensión indemnizatoria, puesto que debe extenderse a su presencia durante el trámite judicial<sup>98</sup>, pues solo de esa manera se pueden garantizar sus

<sup>97</sup> MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>98</sup> Con base en este argumento, en sucesivas decisiones la Corte ha declarado la exequibilidad condicionada de normas sobre procedimiento penal, en el entendido que en diversas etapas del trámite debe permitirse la intervención de las víctimas. A este respecto, la sentencia C-603 de 2016 (M.P. María Victoria Calle Correa), recopila varias decisiones sobre el particular, evidenciando que *“la jurisprudencia ha considerado constitucionales algunas disposiciones legales que no les reconocen a las víctimas derecho a ejercer directamente facultades procesales en el juicio oral como controvertir elementos probatorios, interrogar testigos, oponerse a las preguntas (C-209 de 2007), designar sin limitaciones el número de apoderados en caso de existir un número plural de víctimas (C-516 de 2007), presentar réplicas a los alegatos de conclusión de la defensa (C-616 de 2014)[37] o pruebas de refutación (C-473 de 2016). Entre tanto, al mismo tiempo, ha señalado por ejemplo que es razonable la previsión legislativa de conferirle al apoderado de la víctima el derecho a presentar alegatos de conclusión en el juicio oral (C-209 de 2007). En contraste, en general la*

derechos fundamentales.<sup>99</sup> En términos de la Corte “conforme al estado actual de desarrollo que a partir de la jurisprudencia constitucional se ha producido en torno a esta materia. Desde esta perspectiva es claro que actualmente se encuentra superada la concepción reductora de los derechos de las víctimas a una simple pretensión indemnizatoria. La adaptación de los derechos de las víctimas a los estándares internacionales a través de la jurisprudencia, comporta el reconocimiento de que los derechos universales a la verdad, la justicia y la reparación, llevan implícita la potestad de intervenir en todas las fases de la actuación, en desarrollo del derecho de acceder a la justicia en condiciones de igualdad. Este acceso, en condiciones de igualdad, se deriva del carácter bilateral del derecho a un recurso judicial efectivo en virtud del cual los derechos de las víctimas no pueden verse menguados en relación con los que asisten al procesado. La consideración contemporánea de la víctima como protagonista activo del proceso, conduce al goce de estándares de protección similares a los de otros intervinientes en el proceso.”

69. Esta concepción de los derechos de las víctimas, además, va en consonancia con la comprensión que desde el ámbito internacional existe sobre la materia. Sobre este particular es un documento relevante el que contiene los **Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones**, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005. Estos principios, aunque carecen de la condición de un tratado internacional, son

---

*Corte ha admitido como constitucionalmente obligatoria la participación directa de las víctimas en fases anteriores al juicio oral, como por ejemplo para solicitar la práctica de pruebas en la audiencia de preclusión, para intervenir en la audiencia de formulación de imputación, para hacer observaciones y fijar su posición sobre el descubrimiento de elementos probatorios (C-209 de 2007); o incluso para hacerlo en etapas estrictamente posteriores, como por ejemplo para referirse, una vez declarado el sentido condenatorio del fallo, a las condiciones individuales, familiares, sociales, modo de vivir y antecedentes del responsable (C-250 de 2011), o para solicitar la adición de la sentencia en caso de haberse omitido un pronunciamientos de los bienes sujetos a comiso (C-782 de 2012). No obstante, la participación de las víctimas tampoco es absoluta en las etapas anteriores o posteriores al juicio oral, pues por ejemplo la Corte ha señalado que la Constitución no consagra un deber de garantía de la intervención de las víctimas en la etapa de ejecución penal (C-233 de 2016).*

<sup>99</sup> Es con base en esta consideración que la Corte también ha planteado que dentro el derecho a la justicia de las víctimas implica contar con un recurso judicial efectivo. Dicha efectividad comprende la posibilidad de participación de las víctimas en las diferentes etapas del proceso penal, siendo predicables únicamente razones imperiosas que pueden ser excluidas del mismo. Para la Corte, “la jurisprudencia constitucional colombiana ha incorporado en el orden interno los estándares internacionales establecidos en los sistemas de protección de derechos humanos, respecto de los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y graves infracciones al derecho internacional humanitario, extendiendo sus contenidos a las víctimas de los delitos en general. En tal sentido ha entendido que los derechos de las víctimas, incorporan el derecho a la verdad, el derecho a que se haga justicia en el caso concreto, es decir, el derecho a que no haya impunidad, y el derecho a la reparación integral del daño que se ha ocasionado a la víctima o a los perjudicados con el delito. || El derecho a la justicia incluye el deber del Estado de investigar y sancionar adecuadamente a los autores y partícipes de los delitos, así como el derecho de las víctimas a un recurso judicial efectivo. Así mismo, salvo una razón suficiente que justifique otorgar diferencias, el Estado debe garantizar a las víctimas del injusto penal la igualdad ante los tribunales y ante la ley, para lo cual debe concederle la participación en su calidad de interviniente especial en el proceso penal de tendencia acusatoria, según la etapa del mismo y la finalidad que cada fase persiga. || De allí que sea necesario estudiar a continuación el derecho de participación de la víctima en las etapas previas, durante y posteriores al juicio penal, con miras a identificar el interés directo que la jurisprudencia constitucional le ha reconocido para habilitar en ciertos casos su intervención especial.” Corte Constitucional, sentencia C-233 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

para el caso colombiano doctrina pertinente para la interpretación del contenido y alcance de los derechos fundamentales de las víctimas, reconocidos en el orden interno.

De estos principios cabe destacar dos aspectos que son importantes para el presente análisis. El primero, que está en línea con la argumentación anterior, consistente en que el derecho de acceso a un recurso judicial efectivo de las víctimas pasa necesariamente por la participación en los procesos judiciales dirigidos a definir la responsabilidad de los perpetradores. Sin embargo, la doctrina internacional confiere a esa garantía un carácter amplio, que se extiende también a instancias administrativas y de otra índole, en los cuales las víctimas deben tener acceso para la satisfacción de sus derechos. Así, los principios en comento estipulan lo siguiente:

“12. La víctima de una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o de una violación grave del derecho internacional humanitario tendrá un acceso igual a un recurso judicial efectivo, conforme a lo previsto en el derecho internacional. Otros recursos de que dispone la víctima son el acceso a órganos administrativos y de otra índole, así como a mecanismos, modalidades y procedimientos utilizados conforme al derecho interno. Las obligaciones resultantes del derecho internacional para asegurar el derecho al acceso a la justicia y a un procedimiento justo e imparcial deberán reflejarse en el derecho interno. A tal efecto, los Estados deben:

a) Dar a conocer, por conducto de mecanismos públicos y privados, información sobre todos los recursos disponibles contra las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario;

b) Adoptar medidas para minimizar los inconvenientes a las víctimas y sus representantes, proteger su intimidad contra injerencias ilegítimas, según proceda, y protegerlas de actos de intimidación y represalia, así como a sus familiares y testigos, antes, durante y después del procedimiento judicial, administrativo o de otro tipo que afecte a los intereses de las víctimas;

c) Facilitar asistencia apropiada a las víctimas que tratan de acceder a la justicia;

d) Utilizar todos los medios jurídicos, diplomáticos y consulares apropiados para que las víctimas puedan ejercer su derecho a interponer recursos por violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o por violaciones graves del derecho internacional humanitario.

13. Además del acceso individual a la justicia, los Estados han de procurar establecer procedimientos para que grupos de víctimas puedan presentar demandas de reparación y obtener reparación, según proceda.

14. Los recursos adecuados, efectivos y rápidos contra las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario han de comprender todos los procedimientos internacionales disponibles y apropiados a los que tenga derecho una persona y no deberían redundar en detrimento de ningún otro recurso interno.”

En segundo lugar, los mismos principios sostienen que las víctimas de los más graves crímenes deben tener acceso a toda la información relevante para la protección de sus derechos, en especial sobre la asistencia que el Estado debe garantizar. En ese sentido, *“los Estados han de arbitrar medios de informar al público en general, y en particular a las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, de los derechos y recursos que se tratan en los presentes Principios y directrices básicos y de todos los servicios jurídicos, médicos, psicológicos, sociales, administrativos y de otra índole a los que pueden tener derecho las víctimas. Además, las víctimas y sus representantes han de tener derecho a solicitar y obtener información sobre las causas de su victimización y sobre las causas y condiciones de las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de las violaciones graves del derecho internacional humanitario, así como a conocer la verdad acerca de esas violaciones.”*

70. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional no solo concentra el derecho de participación de las víctimas al ámbito penal, sino que también le otorga un lugar preponderante en los procesos de transición luego del conflicto armado. Como se indicó en el apartado introductorio al estudio material del articulado, la participación en los escenarios de justicia transicional se muestra necesaria para los fines de legitimidad y éxitos de estos procesos. Las víctimas del conflicto armado tiene un lugar central en dichas instancias de participación, precisamente porque la protección de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, es uno de los objetivos primordiales de la justicia transicional y del paso hacia la finalización del conflicto armado.

Esto fue reafirmado por la Corte en la **sentencia C-379 de 2016**, al indicarse que *“tanto de la perspectiva del derecho comparado como desde el derecho constitucional colombiano, existe coincidencia acerca de la validez general del uso de mecanismos de participación democrática como parte de las acciones dirigidas a la consecución de la paz y la superación del conflicto armado. Específicamente, poner a consideración del Pueblo el contenido de los acuerdos que se suscriban entre las partes interesadas tiene dos consecuencias centrales, que demuestran su compatibilidad con el modelo*

*constitucional. En primera medida, el llamamiento a la voluntad popular está plenamente justificado en el carácter expansivo del principio democrático, del cual se deriva la validez prima facie de todos aquellos canales políticos que permitan a los ciudadanos la participación en las decisiones que los afectan, participación que también toma la forma de un fin esencial del Estado. En segundo lugar, se ha señalado insistentemente en que existe un vínculo innegable entre la eficacia del derecho a la paz y la consolidación de la democracia. Por ende, la concurrencia de mecanismos de refrendación de los acuerdos de paz es una herramienta importante en el logro de la estabilidad institucional, pues esta permite cumplir con el doble propósito de otorgar legitimidad democrática a lo acordado e, igualmente, involucrar a los ciudadanos, especialmente aquellos víctimas del conflicto armado, en la toma de decisiones sobre los mecanismos para la superación de dicha confrontación.” (Subrayas no originales).*

Para la Sala, estas consideraciones son plenamente aplicables no solo al proceso de refrendación de los acuerdos de paz, sino particularmente en su implementación. En esta etapa las decisiones políticas se convierten en mandatos jurídicos con carácter normativo y, por lo mismo, vinculante. Por esta razón se debe garantizar que el proceso de producción legislativa, en este particular ámbito, esté dotado de la información suficiente y de los más altos niveles de participación, a efectos de lograr una regulación revestida de legitimidad democrática, lo que a su vez es condición ineludible para la estabilidad del proceso de paz y las garantías de cumplimiento de lo pactado. En otras palabras, así como anteriormente se señaló que los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición dependen de la efectiva participación de las víctimas en el proceso penal, la misma regla puede aplicarse *mutatis mutandi* a los demás escenarios en donde se discutan posiciones jurídicas vinculadas a estos derechos. Por ende, el Estado está en la obligación de garantizar el concurso de las víctimas en cada una de estas instancias, pues solo así se asegura su legitimidad democrática y su validez constitucional.

71. De esta forma, la previsión de instancias de participación para las víctimas, a través de los órganos representativos que han sido dispuestos para el efecto por el ordenamiento jurídico, no ofrece discusión alguna sobre su constitucionalidad. Asimismo, hace parte del amplio margen de configuración legislativa la manera en que se expresa dicha participación, sin que el precepto objeto de análisis se muestre irrazonable o desproporcionado en lo que respecta a la garantía de los derechos de participación de las víctimas del conflicto armado. Por lo tanto, la Sala se aparta de la interpretación que sobre esta disposición hace uno de los intervinientes, en el sentido que el precepto podría comprenderse de modo tal que limite los derechos de las víctimas, al restringir las instancias de participación solo a la invitación al Presidente de la Mesa Nacional. Esta hermenéutica no se deriva de la norma estudiada, puesto que su alcance es fijar una instancia particular de interlocución dentro del procedimiento legislativo especial, sin que tenga ningún potencial derogatorio de las demás reglas que sobre participación de las víctimas concurren en el orden jurídico, ni tampoco respecto de las regulaciones contenidas en la Ley

5ª de 1992 que disponen la posibilidad de realizar audiencias públicas de carácter general o en el trámite de los proyectos de ley o actos legislativos, en particular aquellas organizadas por la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias;<sup>100</sup> o que permiten la presentación de observaciones por particulares ante las comisiones de Cámara o Senado.<sup>101</sup>

Con base en estas consideraciones y habida cuenta el cuestionamiento planteado por uno de los intervinientes, la Corte encuentra que la norma analizada no vulnera los derechos de las víctimas, en tanto (i) la Mesa Nacional de Víctimas es un órgano de creación legal, el cual tiene precisamente por objeto lograr una representación incluyente y participativa de las mismas; y en todo caso (ii) la previsión objeto de examen tiene un propósito específico, en el marco del procedimiento legislativo especial, sin que se muestre incompatible con las demás modalidades de participación de las víctimas que ofrezca el ordenamiento jurídico, como se expuso anteriormente.

En consecuencia, el parámetro objeto de examen será declarado exequible por la Corte, en el entendido que la participación de los voceros y voceras está restringido a su participación en los debates del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, sin que le sean predicables las demás prerrogativas y garantías institucionales de los congresistas.

<sup>100</sup> **Ley 5ª de 1992. Artículo 57. Funciones.** La Comisión de Derechos Humanos y Audiencias tendrá las siguientes funciones:

1. La defensa de los derechos humanos, cuyas garantías sean vulneradas o desconocidas. En cumplimiento de esta función informará a las Plenarias de cada una de las Cámaras sobre los resultados alcanzados.

2. La vigilancia y control sobre toda autoridad encargada de velar por el respeto de los derechos humanos, así como la promoción de las acciones pertinentes para que, en caso de incumplimiento, se apliquen las sanciones penales y disciplinarias correspondientes.

3. La celebración de audiencias especiales en las que los ciudadanos y representantes de gremios, colegios de profesionales, asociaciones cívicas y sociales, puedan exponer temas de interés para la sociedad y el conocimiento del Congreso. En las audiencias, que serán públicas, se escuchará a los distintos sectores de la opinión nacional sobre aspectos de la legislación existente y sobre los proyectos que cursan en las Cámaras Legislativas, a fin de transmitir las iniciativas de carácter popular.

4. Tramitar las observaciones que por escrito hagan llegar los ciudadanos con respecto a un proyecto de ley o de acto legislativo.

5. *Numeral adicionado por la Ley 1202 de 2008, artículo 1º.* Realizar el seguimiento del ejercicio real y efectivo de los derechos de las mujeres en los ámbitos públicos y privados en los que se desarrollen.

Realizar la promoción y difusión de los instrumentos normativos para la protección y ejercicio de los derechos de las mujeres, así como preparar la elaboración de proyectos de ley para proteger a la mujer en el ejercicio de sus derechos y la adecuación de la legislación a las normas internacionales en la materia.

PARAGRAFO 1. Las organizaciones no gubernamentales podrán asistir a las sesiones de esta Comisión cuando se ocupe del tema de los derechos humanos, pudiendo hacer uso de la palabra para referirse a los aspectos que interesen a la opinión del Congreso.

PARAGRAFO 2. Para el cumplimiento de estos fines, la Comisión podrá darse su propio reglamento de operatividad.

<sup>101</sup> **Ley 5ª de 1992. Artículo 230. Observaciones a los proyectos por particulares.** Para expresar sus opiniones toda persona, natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes.

La respectiva Mesa Directiva dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.

PARAGRAFO. Para su intervención, el interesado deberá inscribirse previamente en el respectivo libro de registro que se abrirá por cada una de las secretarías de las Comisiones.

Cuando se trate del trámite de leyes de iniciativa popular a las que se refiere el artículo 155 de la Constitución Nacional, el vocero designado por los ciudadanos podrá intervenir con voz ante las Plenarias de cada una de las Cámaras para defender o explicar la iniciativa. Para este propósito el vocero deberá inscribirse ante la Secretaría General y acogerse a las normas que para su intervención fije la Mesa Directiva. y acogerse a las normas que para su intervención fije la Mesa Directiva.

72. Por último, es importante anotar que el artículo 2° de la normativa objeto de examen replica la fórmula usual de vigencia prospectiva de las normas jurídicas, lo que no ofrece ningún reparo sobre su constitucionalidad.

## **Conclusiones**

73. La Ley 1830 de 2017 es constitucional tanto en su aspecto formal como material. En cuanto a lo primero, se demostró que la disposición de voceros y voceras designados por la agrupación política promotora del futuro partido o movimiento que aglutine a los integrantes de las FARC-EP que se acogen a la vida civil, es un asunto que tiene conexidad con el Acuerdo Final, razón por la cual podía válidamente tramitarse bajo el procedimiento legislativo especial previsto en el Acto Legislativo 1 de 2016. Asimismo, se acreditó que el trámite legislativo cumplió con las condiciones constitucionales para la aprobación de las leyes orgánicas, advertidas las variaciones que al mismo impone el Acto Legislativo mencionado y respecto de las normas jurídicas que desarrollan los acuerdos de paz.

74. En lo que tiene que ver con el contenido material de la Ley, la Sala advierte que la fijación de instancias para la participación a favor de los voceros de que trata la norma analizada no se opone a la Constitución y, antes bien, es un procedimiento que fortalece la legitimidad democrática del proceso de implementación normativa del Acuerdo Final. No obstante, la exequibilidad del mecanismo propuesto no implica una evaluación sobre las reglas para la participación en política de los integrantes de las FARC-EP, puesto que dicho asunto escapa de lo regulado por la Ley 1830 de 2017, que se restringe a dotar de escenarios de participación dentro del procedimiento legislativo especial a los voceros designados por la agrupación promotora antes mencionada.

De la misma forma, la naturaleza jurídica de estos voceros es la de personas particulares que son invitadas al trámite legislativo, sin que adquieran por esa razón las calidades y garantías institucionales propias de los congresistas, más allá de la posibilidad de intervenir en la discusión de las iniciativas adoptadas bajo las reglas del artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2016. Con todo, los voceros adquieren, en virtud de la norma acusada, la condición de sujetos deliberantes dentro del debate legislativo, lo que implica que, a fin de garantizar la efectividad de su intervención en términos de concurrencia en la construcción de la voluntad democrática de las cámaras, puedan hacer uso de las competencias que el Reglamento del Congreso adscribe en el marco de dicho debate, en particular las previstas en los artículos 94 a 115 de la Ley 5ª de 1992, siempre y cuando no impliquen el ejercicio del derecho al voto.

74. De manera consonante, la Sala evidencia que la regla que impone a las mesas directivas la obligación de invitar al presidente de la Mesa Nacional para la Participación Efectiva de las Víctimas para que, en sesión informal, exprese sus opiniones sobre los proyectos tramitados bajo el procedimiento legislativo especial, es constitucional en tanto refuerza la participación de las

víctimas, el cual es (i) un presupuesto para la eficacia de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de las víctimas del conflicto armado; y (ii) uno de los objetivos constitucionalmente necesarios al interior de los procesos de justicia transicional, a los cuales pertenece la implementación normativa del Acuerdo Final.

## **VI. DECISIÓN**

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

### **RESUELVE**

Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1830 de 2017 “*por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5 de 1992*”.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese y archívese el expediente.

**LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ**  
 Presidente  
*Con salvamento parcial y aclaración de voto*

**CARLOS BERNAL PULIDO**  
 Magistrado

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

**ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO**  
 Magistrado  
*Impedimento aceptado*

**GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**  
 Magistrada  
*Con salvamento parcial de voto*  
*Con aclaración de voto*

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO  
Magistrado (e.)

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada  
*Impedimento aceptado*

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

ROCÍO LOAIZA MILIÁN  
Secretaria General (e.)

**SALVAMENTO PARCIAL Y ACLARACIÓN DE VOTO DE LA  
MAGISTRADA GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO Y  
DEL MAGISTRADO LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
A LA SENTENCIA C-408/17**

Con el respeto acostumbrado a las sentencias adoptadas por la Corte, salvamos parcialmente y aclaramos el voto respecto de lo decidido por la Sala Plena en el fallo C-408 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), el cual declaró la exequibilidad de la Ley 1830 de 2017 *“por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5 de 1992”*. Esto con base en los siguientes argumentos, que por razones metodológicas serán presentados en primer lugar los que corresponden al salvamento parcial de voto y luego los que sustentan la aclaración a lo decidido:

**Razones para el salvamento parcial de voto**

1. La norma objeto de examen establece la posibilidad de que la agrupación política de ciudadanos que se constituya con el objeto de promover la creación del futuro partido o movimiento político que surja de la desmovilización del grupo armado ilegal FARC-EP, designe tres voceros en cada cámara, a fin de que participen en el debate de los proyectos que se tramiten bajo el procedimiento legislativo especial de que trata el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016.

En ese orden de ideas, uno de los aspectos a analizar por parte de la Corte fue la definición sobre el contenido y alcance del concepto “participar en el debate” y, en particular, determinar qué clase de facultades dentro del procedimiento legislativo especial podían válidamente conferirse a los voceros y voceras. La Sala concluyó que el concepto de debate resultaba omnicompreensivo, puesto que cada uno de los participantes en el proceso legislativo debía estar investido de las facultades propias de la conformación de la voluntad democrática de las cámaras, restringiéndose en el caso analizado únicamente el derecho al voto, pues así lo estableció el legislador orgánico. Por lo tanto, debían conferirse a los voceros las facultades previstas en los artículos 96 a 115 de la Ley 5ª de 1992, esto es, no solo el derecho a intervenir en las sesiones de las cámaras, sino también la posibilidad de formular interpelaciones, réplicas, mociones y proposiciones. Ello debido a que cada uno de los intervinientes en el trámite legislativo debía estar en capacidad de incidir en lo que posteriormente será objeto de votación.

Así, en términos de la presente sentencia, *“el debate no tiene un propósito exclusivamente discursivo, sino que es, ante todo, una herramienta para la construcción deliberativa de las normas jurídicas u otras decisiones que hacen parte de la competencia constitucional del Legislativo, entre ellas las que están dirigidas a orientar el sentido del debate.”* Por lo tanto, resultaba desproporcionado que a los voceros se les confiriesen solo algunas de las

facultades, con exclusión de otras también previstas dentro del concepto de debate.

2. Nos apartamos de esta conclusión, puesto que advertimos que la Corte dejó de tener en cuenta que en la medida en que los voceros y voceras no tiene la calidad de congresistas, carecen de la competencia funcional que se les garantiza a aquellos, razón por la cual su participación en la deliberación legislativa no puede extenderse a aquellas actividades que están intrínsecamente vinculadas a las competencias decisorias del Legislativo, referidas a la producción normativa. Estas están reservadas a los congresistas titulares de la representación popular, pues desde el punto de vista de la justificación del poder político, solo aquellos que gozan de esta investidura pueden válidamente adoptar decisiones dirigidas a la conformación de la voluntad democrática de las cámaras.

En nuestro criterio, la adecuada comprensión de la norma orgánica objeto de revisión implicaba la exclusión, respecto de los voceros, de dos competencias en el debate legislativo: (i) todas aquellas que al estar excluidas del concepto de intervención, no pueden ser adscritas a los voceros, en tanto ello excedería los propósitos de la regulación objeto de examen; y (ii) las labores que aunque hacen parte de la deliberación parlamentaria y, al tener efectos decisorios en la producción legislativa, solo pueden ejercidas por los congresistas.

3. Respecto al primer grupo de exclusiones, advertimos que la posibilidad de intervención de los voceros, en cuanto está restringida al ámbito de participación en los debates, es incompatible con la facultad para ejercer otras actividades diferentes a la deliberación, que son exclusivas de los congresistas, como sucede con la presentación de proyectos de ley o actos legislativos; la pertenencia a comisiones constitucionales, legales o accidentales; el ejercicio del control político; la promoción de la moción de censura; la citación a personas para que rindan declaraciones orales o escritas ante el Congreso; la elección de mesas directivas y de dignatarios del Estado en las diferentes ramas del poder y, en general, todas aquellas funciones de los parlamentarios diferentes a la intervención durante los debates destinados a la discusión de proyectos de ley y actos legislativos adoptados bajo el procedimiento legislativo especial.

Este tipo de exclusiones se explica, a su vez, en el hecho que el legislador orgánico haya señalado expresamente la exclusión del derecho a voto de los voceros y voceras. En efecto, la disposición examinada es explícita en determinar que los voceros y voceras no tendrán derecho al voto, restricción que debe comprenderse no solo en el escenario de la aprobación de proyectos de ley y actos legislativos, sino también respecto de todas aquellas actividades de los congresistas que suponen la expresión de su voluntad, la cual se realiza indefectiblemente a través de la votación.

4. Ahora bien, en lo que respecta al segundo grupo de exclusiones, debe partirse de considerar que la Ley 5ª de 1992 determina, en los artículos 96 y siguientes, cuáles son las actividades que desarrollan los congresistas en el

marco de los debates parlamentarios. En ese sentido, advertimos necesario hacer referencia específica a cada una de estas labores, a efectos de determinar cuáles harían parte de la competencia de intervención de los voceros y cuáles estarían excluidas, al tratarse de actividades que tienen efectos sustantivos en la producción legislativa y, por ende, suponen la titularidad de la investidura parlamentaria. Esto en razón a que la función primordial del Congreso, esto es, hacer las leyes, es a nuestro juicio de adscripción exclusiva de los congresistas, pues solo ellos están investidos de esa cláusula general de producción normativa, la cual es indelegable en personas que carecen de dicha calidad.

5. El artículo 96 del Reglamento del Congreso<sup>102</sup> prescribe el derecho a intervenir, el cual tiene carácter amplio, puesto que se confiere no solo a los parlamentarios, sino también a los ministros y funcionarios invitados. Esto respecto de los temas relacionados con el ejercicio de sus funciones y las iniciativas legislativas por ellos presentadas. Asimismo, la disposición determina que, en todas las etapas del trámite, en proyectos de ley o de reforma constitucional, debe ser oído por las cámaras un vocero de los ciudadanos proponentes cuando hagan uso de la iniciativa popular.

Coincidimos con la mayoría en que la potestad de intervención mencionada puede ser válidamente ejercida por los voceros y voceras previstos en la norma examinada, puesto que hace parte del concepto de deliberación y no incide, en sí misma, en la decisión sobre la producción normativa. Con todo, debe advertirse que el artículo 96 en mención hace también referencia a la enunciación de las autoridades habilitadas para presentar proyectos de ley. Esta competencia, habida cuenta que es ajena a la función de intervenir, en nuestro criterio no hace parte de las tareas adscritas a los voceros.

6. El artículo 97 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992<sup>103</sup> refiere a las reglas para las intervenciones. Advertimos que resulta obligatorio, en términos de garantía de

<sup>102</sup> **Artículo 96. Derecho a intervenir.** En los debates que se cumplan en las sesiones plenarias y en las Comisiones, además de sus miembros y los Congresistas en general, podrán los Ministros y funcionarios invitados intervenir sobre temas relacionados con el desempeño de sus funciones y las iniciativas legislativas por ellos presentadas. Así mismo, podrán hacerlo por citación de la respectiva Cámara.

Sólo participarán en las decisiones, y por consiguiente podrán votar, los miembros de las Corporaciones legislativas (en plenarias o comisiones, con Senadores o Representantes, según el caso).

La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación y el Defensor del Pueblo, al tener la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones, pueden de igual manera estar presentes e intervenir para referirse a tales asuntos. En todas las etapas de su trámite, en proyectos de ley o de reforma constitucional, será oído por las Cámaras un vocero de los ciudadanos proponentes cuando hagan uso de la iniciativa popular, en los términos constitucionales.

<sup>103</sup> **Artículo 97. Modificado por la Ley 974 de 2005, artículo 10. Intervenciones.** Para hacer uso de la palabra se requiere autorización previa de la Presidencia. La Mesa Directiva fijará el tiempo de las intervenciones de cada uno de los oradores teniendo en cuenta la extensión del proyecto y la complejidad de la materia.

El uso de la palabra se concederá de la siguiente manera:

1. Al (los) ponente(s) para que sustente(n) su informe, con la proposición o razón de la citación.
2. A los voceros y los miembros de las bancadas, hasta por veinte minutos por grupo. Cuando la bancada represente al menos el veinte por ciento de las curules de la Cámara correspondiente, el tiempo de intervención podrá ampliarse hasta por diez minutos más.
3. A los oradores en el orden en que se hubieren inscrito ante la Secretaría. Ninguna intervención individual, en esta instancia, podrá durar más de 10 minutos.

orden en el debate legislativo, que los voceros se sometan en sus intervenciones a las reglas previstas en dicha norma. En particular, le son exigibles (i) el deber de respetar que el uso de la palabra esté precedido de la autorización de la mesa directiva; (ii) la aplicación de límites temporales en el uso de la palabra en condiciones análogas a los demás oradores, debiendo también inscribirse en la secretaría para el efecto; (iii) las restricciones temáticas en la intervención, que al tenor de la norma mencionada impiden referirse a un tema diferente del que se encuentre en discusión; y (iv) la limitación al número de intervenciones, condición prevista en el artículo 103 del Reglamento del Congreso,<sup>104</sup> al igual que los eventos en que la intervención está prohibida, definidos por el artículo 104 de la misma normativa<sup>105</sup>, así como la limitación para el uso de escritos en las intervenciones, señalada en el artículo 105<sup>106</sup>

7. La posibilidad de intervenir en el debate legislativo implica la facultad de interpelar y de responder tales cuestionamientos. El procedimiento aplicable a las interpelaciones está previsto en el artículo 98 del Reglamento del Congreso.<sup>107</sup> De acuerdo con esta norma, se permite la interpelación de los oradores “*cuando se trate de la formulación de preguntas o en solicitud de aclaración de algún aspecto que se demande*”. Igualmente, se dispone limitaciones materiales a la interpelación y su procedencia tratándose de citas hechas por las cámaras legislativas. Estas actividades están insertas en la facultad de intervenir y no tienen incidencia directa en la decisión legislativa, por lo que los voceros de que trata la ley examinada pueden ejercerlas en condiciones análogas a los congresistas.

---

4. Los servidores públicos que tengan derecho a intervenir.

5. Los voceros de las bancadas podrán intervenir nuevamente y se cerrarán las intervenciones.

Ningún orador podrá referirse a un tema diferente del que se encuentra en discusión, y su desconocimiento obligará a la Presidencia a llamar la atención y suspender el derecho para continuar en la intervención.

Todos los oradores deben inscribirse ante la Secretaría hasta cinco minutos antes de la hora fijada para el inicio de la sesión. Harán uso de la palabra por una sola vez en la discusión de un tema.

En el trámite de las leyes y reformas constitucionales, sus autores y ponentes podrán intervenir cuantas veces sea necesario.

Los voceros podrán intervenir sin el requisito de inscripción previa.

<sup>104</sup> Artículo 103. **Modificado por la Ley 974 de 2005, artículo 12. de intervenciones.** No se podrá intervenir por más de dos veces en la discusión de una proposición o en su modificación, con excepción del autor del proyecto y el autor de la modificación, o los voceros de las bancadas.

Y no se podrá hablar más de una vez cuando se trate de:

1. Proposiciones para alterar o diferir el orden del día.
2. Cuestiones de orden.
3. Proposiciones de suspensión o que dispongan iniciar o continuar en el orden del día.
4. Apelaciones de lo resuelto por la Presidencia, o revocatoria.
5. Proposiciones para que un proyecto regrese a primer debate.

<sup>105</sup> **Artículo 104. Prohibición de intervenir.** No podrá tomarse la palabra cuando se trate sobre:

1. Cuestiones propuestas por el Presidente al finalizar cada debate.
2. Proposiciones para que la votación sea nominal, y
3. Peticiones para declarar la sesión permanente.

<sup>106</sup> **Artículo 105. Intervenciones escritas.** No se permite la lectura de discursos escritos; esto no excluye las notas o apuntamientos tomados para auxiliar la memoria, ni los informes o exposiciones con que los autores de los proyectos los acompañen.

<sup>107</sup> **Artículo 98. Interpelaciones.** En uso de la palabra los oradores sólo podrán ser interpelados cuando se trate de la formulación de preguntas o en solicitud de aclaración de algún aspecto que se demande. Si la interpelación excede este límite o en el tiempo de uso de la palabra, el Presidente le retirará la autorización para interpelar y dispondrá que el orador continúe su exposición. El orador podrá solicitar al Presidente no se conceda el uso de la palabra a algún miembro de la Corporación hasta tanto se dé respuesta al cuestionario que ha sido formulado, si se tratare de una citación.

8. Conclusión similar puede plantearse respecto de las facultades para responder las alusiones en los debates y formular réplicas y rectificaciones. Según lo regulado por el artículo 99 de la Ley 5ª de 1992, cuando a juicio de la presidencia, en el desarrollo de los debates se hicieren alusiones que impliquen juicio de valor o inexactitudes, sobre la persona o la conducta de un congresista, podrá concederse al aludido el uso de la palabra por tiempo no superior a cinco minutos, para que, sin entrar en el fondo del asunto en debate, conteste estrictamente a las alusiones presentadas. De la misma forma, el artículo 100 del Reglamento del Congreso dispone que *“en todo debate quien fuere contradicho en sus argumentaciones por otro u otros intervinientes, tendrá derecho a replicar o rectificar por una sola vez y por tiempo máximo de cinco (5) minutos.”*

La posibilidad de responder a las alusiones mencionadas, así como el derecho de réplica dentro del debate legislativo, son facultades que estimamos inherentes a la competencia para intervenir en dicha deliberación. Carecería de sentido, así como configuraría un trato abiertamente inequitativo y contrario a una deliberación racional, que se concediera la posibilidad de participar en los debates, pero simultáneamente se impidiera, bien la respuesta a imputaciones inexactas o, de una manera más general, formular razones que cuestionen los contrargumentos presentados por los demás intervinientes en el debate. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que las facultades en comento son de carácter genérico y carecen de incidencia directa en la capacidad de formular y aprobar normas jurídicas. De esta manera, resultan incorporadas a la función de intervención que la norma analizada confiere a los voceros y voceras de que trata la Ley 1830 de 2017.

9. Con todo, advertimos que un análisis en diferente sentido debe realizarse respecto de la facultad de formular mociones y proposiciones. En cuanto a lo primero, de acuerdo con los artículos 106 a 110 del Reglamento del Congreso<sup>108</sup> clasifican y determinan el alcance de los diferentes tipos de mociones: (i) la de orden, que puede ser presentada por los miembros de la

<sup>108</sup>**Artículo 106. Moción de orden.** Durante la discusión de cualquier asunto, los miembros de la respectiva Corporación podrán presentar mociones de orden que decidirá la Presidencia inmediatamente. La proposición en tal sentido no autoriza para tratar a fondo el tema en discusión por el interviniente.

**Artículo 107. Aplazamiento.** Los miembros de cada una de las Cámaras podrán solicitar el aplazamiento de un debate en curso, y decidir la fecha para su continuación.

**Artículo 108. Cierre del debate.** Cualquier miembro de la respectiva Corporación podrá proponer el cierre del debate suficiente ilustración, transcurridas tres (3) horas desde su iniciación, aun cuando hubiere oradores inscritos. El Presidente, previa consulta con los miembros de la Mesa Directiva, aceptará o negará la proposición. Su decisión podrá ser apelada.

Las intervenciones sobre suspensión o cierre de un debate no podrán exceder de cinco (5) minutos.

**Artículo 109. Suspensión.** Los miembros de las respectivas Cámaras podrán proponer, en el desarrollo de una sesión, que ella sea suspendida o levantada, en razón de una moción de duelo o por circunstancias de fuerza mayor. Estas proposiciones, sin necesidad de debate alguno, se someterán a votación.

De la misma manera podrán solicitar, en cualquier momento, la verificación del quórum, a lo cual procederá de inmediato la Presidencia. Comprobada la falta de quórum se levantará la sesión.

**Artículo 110. Prelación de mociones.** Con excepción de la moción de verificación del quórum, el orden de su precedencia es el siguiente:

1. Suspensión de la sesión.
2. Levantamiento o prórroga de la sesión.
3. Aplazamiento del debate sobre el tema que se discute.
4. Cierre del debate por suficiente ilustración.

respectiva Corporación, y que serán decididas por la presidencia y su presentación no autoriza a tratar a fondo el tema en discusión por el interviniente; (ii) la de aplazamiento, dirigida a postergar un debate en curso y decidir la fecha para su continuación; (iii) la de cierre del debate, conocida comúnmente como de “suficiente ilustración”, la cual faculta a los integrantes de las cámaras para proponer, pasadas tres horas, que se finalice el debate y se proceda a votar; y (iii) la de suspensión, orientada a que los congresistas puedan solicitar que la sesión sea suspendida o levantada, en razón de circunstancias de fuerza mayor o por una moción de duelo. Asimismo, se establece la posibilidad de que se levante la sesión, sin que haya necesidad de votación, cuando se verifique la desintegración del quórum.

Como se observa, las mociones no solo están vinculadas a la facultad de intervenir, sino que son dispositivos dirigidos a que los congresistas participen en la orientación y el orden del debate legislativo. Incluso, algunas de ellas tienen la virtualidad de, en caso de ser aprobadas, suspender o dar por finalizado dicho debate. Por lo tanto, las mociones guardan una estrecha relación con la debida conformación de la voluntad democrática de las cámaras, en la medida que permiten racionalizar el debate legislativo. Asimismo, tienen incidencia directa en la actividad de producción normativa, puesto que influyen en la cantidad y calidad de deliberación exigida para la aprobación de las iniciativas. En términos de la jurisprudencia constitucional, *“el establecimiento de normas constitucionales relativas al procedimiento que deben surtir los proyectos de ley en cada una de las Cámaras que componen el Congreso en su camino a convertirse en ley de la República, tienen como finalidad la formación de una voluntad democrática que respete los principios superiores que informan el proceso legislativo y que garantice la publicidad, la imparcialidad y los derechos de las minorías, por tal razón no son disposiciones inocuas o vacías de contenido.”*<sup>109</sup>

Por estas razones, consideramos que la formulación de mociones escapa de la competencia de intervención de los voceros y voceras previstos en la norma acusada. La fijación de reglas para el debate y la formulación de alternativas para su direccionamiento o finalización, son asuntos nodales para el ejercicio de la actividad legislativa y, por lo mismo, resultan centrales para el cumplimiento de la función constitucional de hacer las leyes. Por ende, la potestad para hacer uso de las mociones supone, necesariamente, contar con la investidura de congresista, de la cual carecen los voceros.

10. Ahora bien, en lo que respecta a la formulación de proposiciones, se encuentra que, conforme con el artículo 112 de la Ley 5ª de 1992,<sup>110</sup> solo son admisibles las solicitudes de modificación, adición, suspensión, orden,

<sup>109</sup> Corte Constitucional, sentencia C-726 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado). Sobre el particular, el fallo replica la regla fijada en la sentencia C-816 de 2004 (MM.PP. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes).

<sup>110</sup> **Artículo 112. Procedencia de las proposiciones.** En discusión una proposición, sólo serán admisibles las solicitudes de: modificación, adición, suspensión, orden, informe oral o lectura de documentos, declaración de sesión permanente, y votación nominal o secreta. La solicitud de declaración de sesión permanente sólo será procedente en los últimos treinta (30) minutos de la duración ordinaria de la sesión.

informe oral o lectura de documentos, declaración de sesión permanente, y votación nominal o secreta. Tales proposiciones, de acuerdo con el artículo 113 *ejusdem* y tratándose de las de adición o suspensión, serán presentadas por el congresista de manera escrita y firmada, sin necesidad que sean sustentadas. Presentada la proposición, se podrá en discusión, pudiendo hacerse uso de la palabra para sustentarla.

De la misma forma, el artículo 114 del Reglamento del Congreso clasifica las proposiciones de la siguiente manera: (i) principal, que corresponde a la moción o iniciativa que se presenta por primera vez a la consideración y decisión de una comisión o de una de las cámaras; (ii) sustitutiva, que es la que tiende a reemplazar a la principal, y se discute y decide primero en lugar de la que se pretende sustituir. Por ende, aprobada la sustitutiva, desaparece la principal; (iii) suspensiva, que como su nombre lo indica está dirigida a suspender el debate mientras se considera otro asunto que deba decidirse con prelación, pero para volver a él una vez resuelto el caso que motiva la suspensión. Esta proposición debe discutirse y resolverse separadamente de la principal y con prelación a cualquiera otra que no sea de sesión permanente; (iv) modificativa, la cual aclara la principal; varía su redacción sin cambiarle el contenido esencial de la misma; hace dos o más de la principal para su mayor comprensión o claridad; obtiene que dos o más temas, dos o más artículos que versen sobre materia igual, o similar, se discutan y resuelvan en una sola; o traslada lo que se discute a otro lugar del proyecto, o tema que se debate, por razones de conveniencia o coordinación que se aduzcan; y (v) especial, que no admite discusión, y puede presentarse oralmente. Se considera la de suficiente ilustración, la de sesión permanente y la de alteración del orden del día.

Además, el artículo mencionado también prohíbe que se realice una proposición sustitutiva o modificativa de otra del mismo carácter, así como suspensiva de otra de igual naturaleza, así como más de una proposición diferente a la principal.

11. La jurisprudencia constitucional vincula la formulación de las proposiciones con la debida conformación de la voluntad democrática de las cámaras, representada en la existencia de deliberación como presupuesto para la validez de la producción normativa. En ese sentido, la Corte ha considerado que los yerros de procedimiento en cuanto a la formulación, lectura y aprobación de proposiciones, cuando logran una entidad tal que alteran dicha voluntad, implican la inconstitucionalidad del trámite. Por ejemplo, en la **sentencia C-760 de 2001**<sup>111</sup>, se concluyó que la falta de publicidad de una proposición de enmienda afectaba la validez del trámite legislativo, en tanto impedía la adecuada deliberación de las iniciativas. Así, conforme a dicha decisión, *“el objeto sobre el cual recae el debate o discusión es el proyecto o la proposición de fórmula legal que va a adoptarse. Por lo tanto, puede concluirse que si no existe este objeto, o si el mismo es desconocido de manera general por quienes deben discutirlo, naturalmente no puede haber*

<sup>111</sup> MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra. Este precedente fue reiterado más recientemente por la sentencia C-751 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

*debate o discusión. El desconocimiento general del proyecto o de la proposición que lo modifica, excluye la posibilidad lógica de su debate, pues equivale a la carencia de objeto de discusión. Contrario sensu el conocimiento del proyecto o de sus proposiciones de enmienda es el presupuesto lógico del debate, en cuanto posibilita la discusión del mismo. Por lo tanto, la votación sobre un texto desconocido no puede convalidar la carencia de debate. Así las cosas, el supuesto mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria es el conocimiento de los textos de los proyectos y de las modificaciones propuestas respecto de los mismos.”*

Como se observa, la formulación y trámite de las proposiciones tienen relación intrínseca con dos aspectos principales del debate legislativo. En primer lugar, y de manera consonante con las mociones, las proposiciones sirven para guiar la deliberación y prever mecanismos que inciden en la cantidad y calidad del debate. En segundo término, las proposiciones tienen un vínculo directo con la actividad de producción normativa. Son el instrumento para presentar, por parte de los congresistas, fórmulas para la modificación y adición de los proyectos de ley. Incluso, desde una perspectiva más general, puede válidamente sostenerse que las proposiciones son el mecanismo por excelencia a través del cual se expresa la voluntad de los congresistas, en lo que respecta a sus propuestas particulares de legislación.

En ese orden de ideas y a partir del parámetro de diferenciación planteado en este apartado, para los suscritos magistrados es claro que la formulación de proposiciones es una actividad que hace parte de la labor decisoria del Congreso frente a la producción normativa. Por lo mismo, tiene una entidad diferente y superior a la facultad de intervención, de manera que escapa por completo del ámbito competencial de los voceros previstos en la norma examinada.

12. En definitiva, concluimos que la intervención de los voceros y voceras de que trata la Ley 1830 de 2017 comprende las actividades propias de la deliberación, conforme a la Ley 5ª de 1992. Sin embargo, aquellas competencias vinculadas a la determinación de los términos del debate, al igual que las que están vinculadas a la conformación de la voluntad democrática de las cámaras y el ejercicio de la función de hacer las leyes, tienen una incidencia que trasciende esa potestad de participación, razón por la cual no hacen parte de las funciones de los voceros mencionados.

Por lo tanto, a nuestro juicio la Corte debía condicionar la exequibilidad del artículo 1º de la norma analizada, en el entendido de que la participación de los voceros de la agrupación política de ciudadanos excluye la facultad de formular mociones y proposiciones dentro del debate legislativo. Como esta opción no fue acogida por la mayoría, salvamos parcialmente nuestro voto sobre este particular.

13. Adicionalmente, también consideramos importante destacar que una restricción en el sentido aquí propuesto no limita en modo alguno las posibilidades futuras de participación en política de los integrantes de las

FARC-EP incorporados a la vida civil, puesto que en ese caso su pertenencia a los órganos de representación popular estará mediada del apoyo ciudadano a través del voto o, de manera excepcional y bajo el respeto de las reglas constitucional aplicables, dentro del marco de la concesión de espacios de participación legislativa propios del proceso de transición hacia la paz. Por lo tanto, habiéndose obtenido la investidura respectiva y con arreglo al orden jurídico, los integrantes del futuro partido o movimiento político podrían ejercer válidamente todas las facultades propias de los congresistas.

En ese orden de ideas, aceptamos que lo previsto en la norma analizada pretende cumplir con un propósito admisible, esto es, permitir que los voceros de la agrupación promotora del futuro partido o movimiento político que se derive de la desmovilización de las FARC-EP, puedan ser partícipes de las discusiones de las iniciativas que implementen el acuerdo de paz y que se tramiten bajo el procedimiento legislativo especial. Una medida de esta naturaleza es acertada en términos de facilitar la participación de los interesados en dicho procedimiento de implementación normativa, pero en modo alguno sustituye los mecanismos de participación política que se ejerza en el futuro por parte de quienes fueron integrantes del grupo desmovilizado, una vez cumplan con los requisitos que para el efecto fije el ordenamiento jurídico.

Nótese que la medida objeto de examen tiene un vínculo apenas mediato con la participación política de los ex integrantes de las FARC-EP, puesto que se trata de voceros designados por la agrupación promotora de dicha futura fuerza política, sin que se trate de representantes directos del grupo que ha abandonado la lucha armada. Es por esa razón que debían ser considerados de acuerdo con su naturaleza jurídica de portavoces de la agrupación promotora y no como integrantes del partido político que llegarse a constituirse en el futuro.

### **Razones para la aclaración de voto**

14. La Ley 1830 de 2017 fue adoptada con base en el procedimiento legislativo especial de que trata el artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2016. En los términos de dicha reforma constitucional, el procedimiento en comento tiene aplicación “*de manera excepcional y transitoria*” y tendrá como propósito “*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*”.

Con base en esta prescripción, la Corte ha concluido, como se expone en la presente sentencia, que debe acreditarse un requisito de conexidad entre los contenidos del Acuerdo Final y la norma expedida bajo el procedimiento legislativo especial, como requisito para la constitucionalidad formal de esta. Sin embargo, consideramos que este análisis es insuficiente, puesto que otorgar carácter vinculante al mencionado carácter excepcional y transitorio del procedimiento legislativo especial, obliga a que se realice no solo el análisis de conexidad antes señalado, sino también uno de necesidad estricta,

mediante el cual se demuestre que el procedimiento legislativo ordinario no resultaba idóneo para regular la materia correspondiente.

15. El criterio de necesidad estricta ha sido utilizado por la jurisprudencia respecto de los decretos extraordinarios adoptados conforme al artículo 2° del Acto Legislativo 1 de 2016, norma que faculta *pro t mpore* al Presidente 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.” La Corte ha señalado, con base en esta norma, que la “condición de excepcionalidad” propia de los mencionados decretos, exige “al Gobierno demostrar que el trámite legislativo ordinario, así como el procedimiento legislativo especial de que trata el artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2016, no eran idóneos para regular la materia objeto del decreto. Por ende, el requisito de necesidad estricta exige que la regulación adoptada a través de la habilitación legislativa extraordinaria tenga carácter urgente e imperioso, de manera tal que no sea objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos que tiene el Congreso, bien sea ordinarios y especiales. || Dichos canales, como se ha señalado, tienen carácter principal y preferente para la producción legislativa, de manera tal que la expedición de los decretos leyes debe partir de la demostración acerca de la imposibilidad objetiva, en razón a la falta de idoneidad del procedimiento legislativo ante el Congreso.”<sup>112</sup>

En nuestro criterio, idéntica condición de excepcionalidad se predica de las normas legales adoptadas por el procedimiento legislativo especial. Ello a partir de dos tipos de argumentos, uno normativo formal y otro sustantivo, vinculado a la vigencia de la deliberación democrática como presupuesto para la producción normativa.

15.1. Respecto de lo primero, se ha señalado que el artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2016 prefigura al procedimiento legislativo especial como un mecanismo transitorio y excepcional. La transitoriedad corresponde al límite temporal para su aplicación, mientras que la excepcionalidad supone la aplicación restringida del procedimiento a determinados supuestos, así como la obligatoriedad de un previo escrutinio para definir si este es o no aplicable en cada evento. Advertimos que en caso de aplicarse solo el criterio de conexidad entre la norma legal y al Acuerdo Final, más no el de necesidad estricta, habría que concluirse que el procedimiento legislativo especial es el trámite principal y prevalente para la implementación normativa del Acuerdo, lo que vaciará de contenido la condición de excepcionalidad que dispuso el mismo Congreso, actuando en ejercicio de su poder de reforma constitucional.

15.2. En relación con lo segundo, el procedimiento legislativo especial reduce las etapas del trámite, así como les confiere plazos más cortos para su ejecución, de manera que se cuenta que con una instancia célere de aprobación de las iniciativas dirigidas a la implementación del Acuerdo Final. Este

<sup>112</sup> Corte Constitucional, sentencia C-253 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

procedimiento, revestido del mecanismo de control automático de constitucionalidad, es compatible con los ejes estructurales de la Constitución, interpretados a la luz de las necesidades propias de la justicia transicional.<sup>113</sup>

Sin embargo, ante esa restricción válida de la oportunidad y cantidad de deliberación en el procedimiento legislativo especial y advertida la condición de excepcionalidad antes señalada, consideramos que es necesario que en cada caso concreto se determine si es necesario utilizar ese mecanismo. Esto bajo el supuesto que en una democracia constitucional es imperativo preferir formas de producción normativa que aseguren el mayor espacio para la deliberación democrática y plural, restringiéndose las mismas solo cuando resulta indispensable para el cumplimiento de fines constitucionales importantes. Como lo ha señalado recientemente la Corte, *“la posibilidad de deliberación de las iniciativas es un presupuesto para el pluralismo político y el respeto de los derechos de las minorías. La idea central que apoya esa conclusión es que mientras el acto de votación está gobernado por el principio de mayoría, la deliberación política es el escenario más incluyente en términos de exposición de las diferentes posturas y, por lo mismo, el que mejor asegura los propósitos del pluralismo y la participación. Por lo tanto, no resultan prima facie admisibles las modificaciones que anulen la capacidad deliberativa del Congreso, puesto que ello desconocería los dos elementos que, desde la perspectiva analizada, configuran el núcleo mínimo de la función legislativa, esto es, la posibilidad de deliberación y la competencia de adopción de decisiones que permitan la configuración política del Estado, en el nivel legal y en el escenario de las normas constitucionales.”*<sup>114</sup>

16. Por ende, si tanto en el caso de los decretos extraordinarios como en el de las leyes y actos legislativos aprobados bajo el procedimiento legislativo especial, concurre una condición de excepcionalidad por expresa disposición superior, entonces para ambos casos debe aplicarse el criterio de necesidad estricta como parte del control de constitucionalidad de las normas correspondientes. En el caso analizado, es claro que ese requisito es cumplido con base en un argumento simple: la vigencia del procedimiento legislativo especial es limitada en el tiempo y por un máximo de un año, entonces el trámite ordinario no resultaba idóneo para regular la participación de los voceros, pues sus resultados podrían ser posteriores al plazo mencionado.

17. En conclusión, dotar de sentido a lo previsto en el artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2016, respecto al carácter excepcional del procedimiento legislativo especial, implica necesariamente una evaluación acerca de la necesidad estricta del mismo para expedir la legislación respectiva. En caso que este juicio no resulte acreditado, esto es, que no concurra una razón objetiva y verificable que reste idoneidad al trámite legislativo común, deberá preferirse este en la medida que ofrece mayores estándares de deliberación democrática. En el presente asunto, dicho criterio es cumplido, pero así debió señalarlo la sentencia, lo que motiva nuestra aclaración de voto sobre el

<sup>113</sup> Corte Constitucional, sentencia C-699 de 2016 (M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>114</sup> Corte Constitucional, sentencia C-332 de 2017 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo).

particular.

Estos son los motivos de nuestro disenso parcial y aclaración de voto.

Fecha *ut supra*,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado