

Sentencia C-630/17



Referencia: Expediente RPZ-005

Revisión constitucional automática del Acto Legislativo 02 del 11 de mayo de 2017 *“por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*.

Magistrados Ponentes:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D.C. once (11) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El artículo 1º, literal k, del Acto Legislativo 01 de 2016, establece que los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia.

En cumplimiento de la anterior disposición, luego de su aprobación en el Congreso de la República, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, mediante oficio del 12 de mayo de 2017, remitió a la Secretaría General de la Corte Constitucional copia auténtica del Acto Legislativo 02 del 11 de mayo de 2017 *“por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*.

De acuerdo con el sorteo realizado en la sesión de Sala Plena del 17 de mayo de 2017, el expediente de la referencia fue repartido, ese mismo día, al magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez, a quien le correspondió la elaboración de la respectiva ponencia.

Dentro del término dispuesto en el artículo 1° del Decreto Ley 121 de 2017¹, mediante Auto del 22 de mayo de 2017, el magistrado ponente asumió el conocimiento del control automático de constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2017.

En la misma providencia, ordenó oficiar a las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que remitieran a esta Corporación, copia de las Gacetas del Congreso de la República donde constara el procedimiento legislativo adelantado al proyecto de reforma constitucional que dio lugar al Acto Legislativo 02 de 2017; y emitieran las respectivas certificaciones acerca de las fechas de las sesiones, el plazo establecido para el tránsito del proyecto entre una y otra cámara, el quórum deliberatorio y decisorio, el desarrollo exacto y detallado de las votaciones con sus correspondientes anuncios, y si se convocó o no a audiencia pública.

De igual forma, dispuso oficiar a la secretaria jurídica de la Presidencia de la República para que informara si se introdujeron modificaciones al proyecto inicial de reforma constitucional que culminó con el Acto Legislativo 02 de 2017 y, en caso afirmativo, indicara quiénes presentaron las respectivas proposiciones y cuáles de estas obtuvieron o no el aval previo del Gobierno Nacional, en los términos del literal h) del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016.

Ordenó, asimismo, que una vez recibidas y valoradas por el magistrado ponente las pruebas solicitadas, se corriera traslado al Procurador General de la Nación por el término de diez (10) días para que rindiera el concepto de su competencia y, simultáneamente, se fijara en lista el proceso, por el mismo lapso, para que cualquier ciudadano pudiera intervenir en éste, con el fin de impugnar o defender la constitucionalidad de la norma sujeta a control, en atención a lo previsto en el numeral 5° del artículo 1° del Decreto Ley 121 de 2017.

Dentro del plazo antes mencionado, invitó, además, a participar en el presente trámite, al Ministerio del Interior, a la Defensoría del Pueblo, a la Fiscalía General de la Nación, a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado. Igualmente, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional, al Centro de Estudios Jurídicos -Derecho Justo-, a la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, al Comité Nacional de Víctimas de la Guerrilla, al Centro de Investigación y Educación Popular CINEP/Programa por la paz y al Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ).

De igual forma, extendió la invitación a las Facultades de Derecho de las Universidades Nacional de Colombia, Javeriana, Externado de Colombia, Sergio Arboleda, del Rosario, de la Sabana, Pontificia Bolivariana de Medellín, Autónoma de Bucaramanga, Santo Tomás y Popular del Cesar.

II. TEXTO DE LA NORMA OBJETO DE EXAMEN

¹ “Por medio del cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991”.

El contenido del Acto Legislativo 02 de 2017 “*Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”, publicado en el Diario Oficial No. 50.230 del 11 de mayo de 2017, sometido a control automático de esta Corporación, es el siguiente:

“ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2017

Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

DECRETA:

Artículo 1. *La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:*

Artículo transitorio xx. En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.

Artículo 2. *El presente Acto Legislativo deroga el artículo 4 del Acto Legislativo número 01 de 2016 y rige a partir de su promulgación hasta la finalización de los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final.*

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

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

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

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

III. INTERVENCIONES

1. Intervenciones de autoridades públicas

1.1. Secretaría jurídica de la Presidencia de la República

Mediante escrito allegado oportunamente a esta Corporación, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República intervino en el proceso de la referencia, con el propósito de defender la constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2017.

Inicia su intervención abordando el estudio del proceso de formación del Acto Legislativo 02 de 2017, conforme con el procedimiento especial de reforma previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016, para concluir que durante el trámite adelantado en el Congreso de la República para su aprobación, se observaron todas y cada una de las exigencias del procedimiento legislativo especial para la paz.

En primer orden, destaca que la enmienda constitucional guarda *conexidad estricta* con el acuerdo final, toda vez que desarrolla, precisamente, uno de los puntos expresamente incorporados al Acuerdo Final del 24 de noviembre de 2016, esto es, el relacionado con la necesidad de impulsar una reforma constitucional que derogara el artículo 4º del Acto Legislativo 01 de 2016 e introdujera un artículo transitorio a la Constitución, con el propósito de facilitar y asegurar la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

En cuanto a las reglas procedimentales propiamente dichas, advierte que, según la información contenida en las Gacetas de Congreso, durante el trámite legislativo surtido por la norma objeto de control se cumplió fielmente lo concerniente a: (i) la iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional, ya que el proyecto de acto legislativo, junto con su exposición de motivos, fue radicado por el entonces ministro del interior, Juan Fernando Cristo; (ii) la presentación y publicación de cada una de las ponencias correspondientes a los cuatro debates; (iii) el trámite en una sola vuelta de cuatro debates, los cuales se adelantaron en las respectivas comisiones y plenarias de cada una de las Cámaras; (iv) el tránsito del proyecto entre el Senado y la Cámara de ocho días; (v) el anuncio de las votaciones, la discusión y aprobación del proyecto por mayoría absoluta y en una sola votación; (vi) la introducción de modificaciones

solo con el aval del Gobierno Nacional, requisito que se cumplió con la proposición presentada por el senador Carlos Fernando Galán Pachón, consistente en adicionar al inciso primero del artículo 1° la expresión “*con sujeción a las disposiciones constitucionales*”; y (vii) las observaciones presentadas por personas naturales y jurídicas previa convocatoria a audiencia pública.

Posteriormente, llama la atención acerca de que el Acuerdo Final, tal y como lo ha reconocido la Corte, es un acuerdo político carente de naturaleza jurídica, de ahí la importancia de elevar a rango normativo algunas de sus disposiciones, con el fin de facilitar su implementación y ofrecer garantías de seguridad y estabilidad jurídica de cara al cumplimiento de lo pactado.

En ese sentido, señala que también por tratarse de un acuerdo político, en principio, sus disposiciones solo vincularían al Presidente de la República y, de suyo, al ejecutivo central, razón por la cual, ampliar el deber de cumplimiento de lo acordado a las demás instituciones y autoridades del Estado es, cuando menos, una medida razonable, si lo que se busca es la construcción de una paz estable y duradera, aspiración que no puede lograrse únicamente con los esfuerzos del ejecutivo central sino con el compromiso del Estado en su conjunto.

Con base en lo anterior y luego de realizar algunas consideraciones generales acerca del control constitucional de los actos reformativos de la Carta mediante la aplicación del *juicio de sustitución*, procede a adelantar el correspondiente examen del Acto Legislativo 02 de 2017, formulando como *premisa mayor*: la supremacía de la Constitución, y como *premisa menor*: el inciso segundo de artículo 1° del Acto Legislativo 02 de 2017, en razón de las críticas expuestas por algunos sectores de la sociedad, quienes consideran que el mandato de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final y sujetarse a sus contenidos, compromisos y principios, sin hacer mención alguna a la Constitución como marco para el desarrollo e implementación de lo pactado, no solo amplía indebidamente la fuerza jurídica del acuerdo, sino que representa un riesgo para la supremacía constitucional.

Luego de contrastar la premisa mayor con la premisa menor, finalmente concluye que “*lejos de reemplazar el pilar fundamental enunciado, el Acto Legislativo 02 de 2017 reconoce expresamente que la Constitución Política es norma de normas en el ordenamiento jurídico colombiano*”. Ello, con fundamento en que “*el primer inciso del artículo 1° reconoce que la sujeción interpretativa a los contenidos del Acuerdo que correspondan a normas de Derecho Internacional Humanitario o derechos fundamentales consagrados en la Constitución, en el desarrollo normativo que lo implemente, tiene lugar en el marco de la propia Carta Fundamental*”.

En ese orden de ideas, reitera que la ausencia de referencia expresa a la observancia de la Constitución en el inciso segundo “*i) no resta supremacía al texto fundamental; ii) no amplía la fuerza normativa del Acuerdo, sino que, antes por el contrario, iii) reconoce el lugar prevalente de la Carta en el sistema*

de fuentes, así como iv) la naturaleza política del Acuerdo Final, que hace necesario elevar a rango normativo algunos de sus contenidos, como parámetros vinculantes de interpretación para el desarrollo normativo necesario para la implementación”.

2. Intervenciones de universidades

2.1. Universidad Externado de Colombia

Carlos Alberto López Cadena, obrando en calidad de profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, emitió su concepto en relación con la constitucionalidad de la norma objeto de control, sin pronunciarse acerca de la exequibilidad o inexecuibilidad de la misma.

Considera el interviniente que el constitucionalismo transicional en el que se encuentra actualmente inmerso el ordenamiento jurídico colombiano, conlleva la necesidad de realizar ajustes al juicio clásico de sustitución de la constitución, de manera que se adapte a los nuevos parámetros o ejes definitorios del sistema constitucional, los cuales se han venido flexibilizando en virtud de la inclusión al sistema de fuentes del derecho de las normas constitucionales transitorias, buscando la consolidación de la paz como aspiración constitucional obligatoria y esencial del momento histórico por el que atraviesa el país.

Bajo ese entendido, sugiere que la Corte Constitucional aplique, a la revisión automática del Acto Legislativo 02 de 2017, el *juicio transicional de sustitución de la Constitución*, y no el juicio clásico, pues este último *“no resulta ser idóneo como mecanismo de garantía del actual sistema constitucional transicional”*.

Conforme con ese nuevo juicio valorativo, concluye que la reforma transitoria introducida a través del citado acto legislativo no sustituye la Constitución, así como tampoco por la vía del juicio clásico, habida cuenta de que no existe alteración de ningún elemento definitorio de la identidad de la Carta Política, dado que los principios fundamentales contenidos en la reforma corresponden a los mismos principios consagrados en la Constitución.

2.2. Universidad Sergio Arboleda

Los docentes Rodrigo González Quintero, Camilo Guzmán Gómez y Andrés Sarmiento Lamus, comisionados por el decano de la Escuela Mayor de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda para pronunciarse dentro del trámite de la referencia, le solicitan a la Corte declarar la **inexecuibilidad** del Acto Legislativo 02 de 2017.

En criterio de los intervinientes, si se asume que el Acuerdo Final no solo tiene valor normativo –no obstante que se trata de un acuerdo de naturaleza eminentemente política–, sino que también se le considera parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de actos legislativos, leyes y decretos con fuerza de ley que se expidan para su implementación, *“se pone en evidencia la afectación del principio o eje definitorio de la rigidez*

constitucional, que acaba por completo banalizado y destruido, al permitirse que la Constitución sea modificada, e incluso sustituida, por un órgano que no tiene ninguna competencia para ello (ya que el Acuerdo Final fue suscrito por el Gobierno Nacional y las Farc, y ninguno de ellos puede reformar la Constitución)”.

Sobre esa base, estiman que el Acuerdo Final únicamente resulta vinculante para quienes lo suscribieron, de suerte que no puede imponerse su cumplimiento a las instituciones y autoridades del Estado, pues de esa manera se compromete el principio de separación de poderes, en la medida en que un acuerdo del Gobierno se eleva a la categoría de un acuerdo del Estado, sin cumplir con las exigencias constitucionales previstas para ello.

Por último, en cuanto hace al período de vigencia de la reforma en mención (finalización de los tres períodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final), consideran que dicha medida resulta inocua, comoquiera que, en un futuro, los órganos con competencia para reformar la Constitución podrían introducir cambios para modificarlo.

2.3. Universidad Santo Tomás de Bogotá

Ciro Nolberto Güecha Medina, decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás de Bogotá, y Carlos Rodríguez Mejía, profesor y asesor del Consultorio Jurídico Internacional de la misma facultad, intervinieron en el presente trámite, con el objeto de **defender la constitucionalidad** de la norma sometida a control.

A su juicio, el Acto Legislativo 02 de 2017 satisface plenamente los *límites formales* impuestos por el procedimiento legislativo especial para la paz para su aprobación, así como el *criterio de conexidad*, en la medida en que la reforma tiene por objeto y finalidad mediata e inmediata facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final, ya que fija como parámetro de interpretación de las normas y las leyes que se expidan para tales efectos, los contenidos, los compromisos y el espíritu de dicho acuerdo.

Agregan, que la norma pretende, además, preservar el principio de la buena fe y la confianza legítima, como garantía de los ciudadanos de que las autoridades del Estado no obren contra sus propios actos sin razones claras y pertinentes, y proteger a los gobernados de los cambios bruscos e intempestivos efectuados por ellas mismas.

2.4. Universidad Libre de Bogotá

Los ciudadanos Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Jorge Ricardo Palomares García, Javier Enrique Santander Díaz y Edgar Valdeleón Pabón, abogados de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, presentaron escrito de intervención en el que solicitan a la Corte declarar **exequible** el acto legislativo objeto de control. En términos generales, fundamentan su petición en la consideración según la cual, el mandato contenido en dicha norma

responde a la exigencia constitucional de construcción de la Paz, entendida, no como una política de Gobierno sino como una política de Estado, para cuya realización converge la colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público, en un contexto de justicia transicional.

3. Intervenciones de organizaciones sociales y académicas nacionales

3.1. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia

Cesar Augusto Rodríguez Garavito; Rodrigo Uprimny Yepes, Diana Isabel Güiza Gómez y Hobeth Martínez Carrillo, director e investigadores del Centro de Estudios de Derecho, Justicia, y Sociedad -Dejusticia-, respectivamente, presentaron intervención ciudadana dentro del presente trámite, solicitándole a la Corte declarar **exequible** el Acto Legislativo 02 de 2017.

Luego de realizar algunas reflexiones generales en torno al valor jurídico de los acuerdos de paz y de señalar la importancia de otorgarles validez y fuerza normativa, pese a su naturaleza política, como una forma de contrarrestar los riesgos de las etapas primarias de su implementación, haciendo exigibles sus obligaciones no solo a las partes sino también al Estado y a la sociedad en general, destacan que la fórmula prevista en el Acto Legislativo 02 de 2017, materializada en una *disposición constitucional temporal*, otorga a algunos contenidos del Acuerdo Final la validez jurídica que se requiere para que, en un período transicional de doce años, el pacto de paz sea efectivamente implementado, al tiempo que evita introducir contenidos que podrían resultar extraños a la Constitución y, por lo tanto, sustituir algunos de sus elementos esenciales.

A partir de dicha consideración, aplicando lo que denominan el *primer juicio de competencia*, advierten que en la expedición del Acto Legislativo 02 de 2017, el legislador no excedió los límites competenciales para reformar la Constitución a través del *fast track*. Ello, por cuanto, en primer lugar, la enmienda cumple con el *criterio de finalidad*, pues su objetivo primordial es dotar de seguridad y fuerza jurídica necesaria a algunos contenidos específicos del Acuerdo Final para facilitar el desarrollo e implementación de las medidas que se requieren para que el proceso transicional avance, y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto, tanto para la sociedad en general y las víctimas, como para las partes directamente obligadas por el acuerdo; y, en segundo lugar, porque satisface el *criterio de conexidad*, en la medida en que la reforma se vincula directa y suficientemente con el Acuerdo Final, ya que reproduce uno de sus puntos específicos como resultado del fortalecimiento democrático posterior al plebiscito del 2 de octubre de 2016 y el *proceso complejo de refrendación*.

Conforme con lo anterior, sostienen que la Corte Constitucional debe “*ejercer un segundo juicio de competencia doblemente ponderado, flexible, cuidadoso, sensible al contexto y abierto a aceptar y facilitar las transformaciones que requiere el momento transicional que vivimos*”, para lo cual proponen la realización de un “*juicio de sustitución doblemente ponderado*” al Acto

Legislativo 02 de 2017 que, según explican, consiste en un *doble juicio de competencia*, en el que el *primer nivel del juicio* se encamina a verificar que la norma controlada no contraviene los contenidos del Acuerdo Final sino que, por el contrario, representa un desarrollo razonable del mismo y, el *segundo nivel* lo constituye el juicio de sustitución que la Corte realiza sobre los actos legislativos mediante los cuales se implemente el Acuerdo Final, ponderando el pilar fundamental de *la búsqueda de la paz* con los otros pilares que puedan llegar a ser impactados con la reforma constitucional que esté siendo analizada.

En ese orden de ideas, estiman que el “*juicio de sustitución doblemente ponderado*” que ha de aplicar la Corte al Acto Legislativo 02 de 2017, debe partir de la *premisa mayor* consistente en la *supremacía constitucional* que se deriva del artículo 4° del texto Superior, conforme al cual la Constitución es norma de normas, de manera que prevalece en caso de incompatibilidad con otras normas que, por fuerza, tendrán inferior jerarquía en el ordenamiento jurídico.

En cuanto a la *premisa menor*, esto es, el alcance del citado acto reformativo, lo describen como la norma que “*le confiere por un tiempo limitado fuerza normativa a algunos contenidos del Acuerdo Final, pero con ello: i) no se está colocando al Acuerdo Final por encima de la Constitución, sino que, de forma expresa, algunos de sus contenidos ingresan a la Constitución, pero su fuerza normativa se sujeta a las disposiciones constitucionales, luego no tienen el mismo rango constitucional; ii) no se está integrando a la Constitución algo que le sea extraño, sino que se establece una relación con lo que ya existe en su cuerpo normativo: los derechos fundamentales y las normas de DIH; iii) se deja claro que ningún contenido del Acuerdo Final entrará a la Constitución a través del bloque de constitucionalidad (ni en sentido estricto ni en sentido lato); iv) la función de ser parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez aplica solo respecto de las normas que busquen implementar en Acuerdo Final, luego la Constitución en sí misma continúa siendo la suprema fuente normativa del resto del ordenamiento jurídico, incluso también de las normas de implementación del Acuerdo Final*”.

Por otra parte, refieren que lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 1° del mismo ordenamiento, acerca de que las diversas instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final, “*no implica que la Constitución deje de ser el referente normativo supremo, ni que las autoridades e instituciones públicas estén autorizadas para desobedecer la [Carta]*”, sino que “*constituye un parámetro supletivo de interpretación respecto del resto de normas y actuaciones estatales que no desarrollen ni implementen directamente el acuerdo*”.

Así las cosas, del resultado de contrastar la *premisa mayor* con la *premisa menor* concluyen que el Acto Legislativo 02 de 2017 no sustituye el pilar de la *supremacía constitucional*, habida cuenta de que se trata de *una norma con un estatuto especial, temáticamente limitada y de vigencia temporalmente restringida* que no transforma ningún contenido del Acuerdo Final en norma constitucional permanente, sino que fija algunos de sus contenidos como

parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas que lo desarrollen e implementen. Ello, sin dejar de lado la posibilidad de que, ante la advertencia de una afectación intensa de la *supremacía constitucional*, la Corte pondere dicho pilar fundamental con el de la *búsqueda de la paz*, como consideran es lo recomendable en el estudio de reformas constitucionales en contextos de transición de un conflicto armado hacia su terminación.

3.2. Comisión Colombiana de Juristas

Gustavo Gallón Giraldo; Juan Carlos Ospina Rendón, María Cielo Linares y Jorge Abril Maldonado, en calidad de director y abogados de la Comisión Colombiana de Juristas, respectivamente, emitieron su concepto dentro del presente trámite **en defensa de la constitucionalidad** de la norma sometida a revisión.

En términos generales, consideran que el Acto Legislativo 02 de 2017 fue expedido dentro de los límites materiales y temporales de competencia conferidos al Congreso de la República para hacer uso del procedimiento legislativo especial para la paz, y que su contenido de ningún modo sustituye elementos identitarios de la Constitución Política sino que, por el contrario, garantiza el pilar esencial de respeto y protección de los derechos humanos, así como la búsqueda, construcción y mantenimiento de la paz como eje definitorio de la identidad de la Carta Política, pues el Acuerdo Final, cuyo valor jurídico resulta asegurado con la reforma, responde al contenido material de la Constitución y al bloque de constitucionalidad *lato sensu*.

3.3. Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”, Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado y Corporación Jurídica Yira Castro

De manera conjunta, la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR), el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE) y la Corporación Jurídica Yira Castro, presentaron intervención ciudadana, con el fin de resaltar la importancia de la incorporación del Acuerdo Final al ordenamiento jurídico colombiano, otorgándole estabilidad y seguridad jurídica como garantía de lo pactado, por considerar que se trata de uno de los logros más importantes hasta ahora alcanzados en la búsqueda de materializar el derecho a la paz consagrado en la Constitución de 1991. Tras realizar algunas reflexiones en torno a: (i) la paz como derecho, principio y valor fundamental; (ii) la obligatoria observancia del principio de buena fe en el cumplimiento del Acuerdo Final; (iii) el régimen del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH); y (iv) la relación del Acuerdo Final con el bloque de constitucionalidad, le solicitan a la Corte lo siguiente:

- Declarar la **exequibilidad condicionada** de la expresión contenida en el inciso primero del artículo 1º del Acto Legislativo 02 de 2017, según la cual: “los contenidos del Acuerdo Final [...] que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y

validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales”, bajo el entendido de que: “1. Hay normas de DIDH y de DIH que son obligatorias incluso en estados de excepción, de manera que los contenidos del Acuerdo Final no pueden contrariar o rebajar la naturaleza jurídica de estas a parámetro de interpretación, pues se encuentran ya incorporadas al bloque de constitucionalidad en sentido estricto; 2. La expresión ‘normas de derechos fundamentales definidos en las Constitución Política’, bajo una lectura armónica y sistemática (no literal), incorpora igualmente aquellos desarrollos jurisprudenciales en materia de derechos fundamentales ya reconocidos por la Corte Constitucional, los cuales tampoco pueden ser reducidos a parámetros de interpretación o contrariados por el Acuerdo Final; 3. Esta disposición incorpora entonces únicamente aquellos contenidos: i) que sean nuevos por cuanto no forman parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, ii) que guarden una conexión con normas de DIH o derechos fundamentales, iii) son incorporados como parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato, a modo de parámetros de interpretación y referentes de desarrollo y validez normativo; 4. La expresión ‘derecho internacional humanitario’ debe ser leída como un régimen normativo complementario y convergente, no excluyente, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. De modo que, los contenidos del Acuerdo Final, que sean nuevos y guarden una relación con el DIDH también sean incorporados al bloque de constitucionalidad en sentido lato, así no se haya mencionado explícitamente este régimen jurídico en el Acto Legislativo 02 de 2017.

-Declarar la **exequibilidad condicionada** de las expresiones “en desarrollo del derecho a la paz” y “las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final”, contenidas en el mismo artículo, bajo el entendido de que el cumplimiento del Acuerdo Final es una política de Estado, a la luz de la jurisprudencia constitucional, que debe hacerse de buena fe, en aras de lograr la satisfacción de los derechos humanos, en especial de las víctimas del conflicto armado y la violencia socio-política en Colombia.

3.4. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)

Fernando Vargas Valencia, Emilio Lagos Bruce y Josué David Soto, actuando en representación de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), intervinieron en el proceso de la referencia, con el propósito de hacer un llamado a la Corte para que, mediante su decisión en el marco del control automático de constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2017, contribuya a otorgar valor jurídico al Acuerdo de Paz.

En ese sentido, solicitan tener en cuenta para el examen de dicha enmienda constitucional, que los efectos que se desprenden de los Acuerdos de Paz, como el firmado entre el Presidente de la República y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016, en tanto desarrollo de la paz como valor, principio, derecho y deber constitucional, son *jurídicamente vinculantes* y un *asunto de Estado* (no

solamente de Gobierno), existiendo un interés legítimo en el mismo por parte de la comunidad internacional, de todas las ramas del poder público y de la sociedad en general. Acorde con ello, sugieren que se valoren aspectos como: i) la *implementación del Acuerdo de Paz*, en el que éste juega un papel instrumental para el uso del *fast track*, teniendo todas las ramas del poder público y los particulares un interés legítimo en la materialización de la paz, dado su carácter triádico de derecho, valor y deber; y (ii) la *interpretación del Acuerdo Final*, en el sentido de que las normas que lo desarrollen deben ser interpretadas a la luz del propio Acuerdo, de tal suerte que estas no se desdibujen o se vean desprovistas de su sentido en términos de conexidad estricta.

3.5. Organización Ruta Pacífica de las Mujeres

Esther María Gallego Zapata, en calidad de Coordinadora Nacional de la Ruta Pacífica de las Mujeres, y Alejandra Coll Agudelo, asesora jurídica de la misma organización, se pronunciaron en la presente causa, por medio de escrito de intervención, en el que solicitan que se declare la **exequibilidad** del acto legislativo objeto de control. Consideran las intervinientes que los contenidos del Acuerdo Final que la reforma incorpora a la Constitución, lejos de sustituirla, desarrollan uno de sus pilares fundamentales: el derecho a la paz; y constituye una herramienta jurídica necesaria para que lo acordado en la Habana en favor de los derechos de las mujeres en condiciones de vulnerabilidad se mantenga en el tiempo, independientemente de la composición del Gobierno.

4. Intervenciones ciudadanas

4.1. Ciudadanos Marta Lucía Ramírez de Rincón, Camilo Jaimes, Camilo Bautista y Felipe Ortega

Los ciudadanos Marta Lucía Ramírez de Rincón, Camilo Jaimes, Camilo Bautista y Felipe Ortega, presentaron intervención ciudadana dentro del presente trámite, con el fin de impugnar la constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2007 y, en consecuencia, solicitarle a la Corte que declare su **inexequibilidad**. Ello, por considerar que dicha enmienda sustituye la Constitución Política, al permitir la introducción al texto Superior de la integralidad del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno y las FARC-EP, varias de cuyas disposiciones suponen una ruptura de ejes axiales como la administración de justicia, la participación política, y la garantía y prevalencia de los derechos de las víctimas.

En efecto, se reafirman en que el Acuerdo Final ingresó a la Constitución a través del bloque de constitucionalidad, tal y como se había propuesto antes del plebiscito del 2 de octubre de 2016, según se desprende de la redacción del primer inciso del artículo 1º del acto legislativo en cuestión, pues consideran que la remisión que allí se hace a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales es *espuria*, debido a que el Acuerdo se firmó como un Acuerdo Especial en los términos del artículo 3º común a los Convenios de Ginebra, según consta en los anexos del mismo, firmado en noviembre de 2017.

En ese sentido, aducen que *“el gran cambio fue modificar la redacción y suprimir la ley de aprobación del Acuerdo Especial que se exigía en el Acto Legislativo 01 de 2016, dado que fue derogado el artículo que contenía dicha exigencia”*.

En ese orden de ideas, reiteran que *“el Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC no puede ingresar a la Constitución Política ni tenerse como criterio exclusivo y único de interpretación y de creación y validez de normas [...] no puede ser el fundamento para sustituir la Constitución de 1991 y remplazar la voluntad del constituyente primario. El constituyente primario ya manifestó su voluntad a través del Plebiscito de octubre de 2016, y la Carta Política y jurídica de 1991, que sí fue producto del consenso general en el que se encontraban incluidos todos los actores de la sociedad [...] debe ser el derrotero necesario y suficiente para los acuerdos de paz”*.

4.2. Ciudadanos Julián Carrero, Laura Sofía Zambrano, José Elías Turizo y Rafael Alejandro Mendoza

Los ciudadanos Julián Carrero, Laura Sofía Zambrano, José Elías Turizo y Rafael Alejandro Mendoza, actuando en su condición de estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes y de la Maestría en Construcción de Paz de la misma facultad, participaron en el proceso de la referencia, solicitándole a la Corte declarar **exequible** la norma objeto de control, por considerar que, durante su trámite en el Congreso de la República, no se incurrió en ningún vicio de procedimiento en su formación, y que sus disposiciones no sustituyen ninguno de los pilares básicos de la Carta Política.

Aplicando la técnica del juicio de sustitución elaborado por la jurisprudencia de esta Corporación, los intervinientes concluyen que el Acto Legislativo 02 de 2017, al otorgarle valor normativo al Acuerdo Final –no en su conjunto, pero sí a los contenidos que versen sobre derecho internacional humanitario o derechos fundamentales, le brinda la estabilidad y seguridad jurídica que se requiere para garantizar su cumplimiento y lograr así una transición sólida de la guerra a la paz, evitando repetir experiencias comparadas en las que la falta de certeza acerca del valor jurídico de un Acuerdo de Paz ha posibilitado su incumplimiento o contribuido a su fracaso.

4.3. Ciudadano Luis Jaime Salgar Vegalara

El ciudadano Luis Jaime Salgar Vegalara, actuando en calidad de Director del Observatorio de Asuntos Constitucionales creado por la Fundación Mariano Ospina Pérez y la Corporación Siglo XXI para analizar la normatividad expedida en el marco del acuerdo suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016, presentó escrito de intervención ciudadana dentro del trámite del presente juicio, con el propósito de que la Corte declare la **inexequibilidad** de los incisos de que se compone el *artículo transitorio xx* de la Constitución y, en su lugar, se devuelva el Acto Legislativo 02 de 2017 al Congreso de la República para que éste le asigne una identificación numérica o alfanumérica válida.

Inclusive, en el caso de que se llegue a declarar exequible el inciso primero de dicho artículo transitorio, el interviniente pide que se introduzca un condicionamiento en virtud del cual se establezca que las contradicciones entre los derechos fundamentales y el Acuerdo serán superadas mediante la interpretación de lo que éste procura.

Adicionalmente, solicita que, si lo anteriormente descrito no fuere posible, en su lugar se reconozca que lo previsto en el Acuerdo no puede ser aplicado, de manera que se tenga por no escrito en lo que corresponde.

Por último, apremia la declaratoria de **inexequibilidad** de la expresión “*y aquellos conexos con los anteriores*”, contenida en el inciso primero del artículo transitorio xx del Acto Legislativo 02 de 2017, así como de la totalidad del inciso segundo de dicho artículo.

Para tales propósitos, el interviniente empieza por señalar que el Acto Legislativo 02 de 2017 es producto de los compromisos contenidos en un acuerdo suscrito por el Gobierno Nacional y una organización al margen de la ley que, evidentemente, no ocupa un lugar cierto dentro del diseño institucional colombiano, por lo que aquel acto normativo genera varios interrogantes sobre su constitucionalidad, dada la importancia de contar con reglas claras y ciertas a la hora de efectuar un cambio o rediseño en la Carta Política.

Concluye esta parte introductoria señalando los temas principales, sobre los que considera que esta Corporación deberá pronunciarse, efectuando algunas observaciones preliminares sobre los mismos: “*(i) La naturaleza jurídica de los acuerdos que suscribe el Presidente de la República con los grupos armados al margen de la ley y sobre los límites que debe obedecer cuandoquiera que ejerza dicha función; (ii) el alcance de la competencia de la que dispone el Presidente de la República para asumir compromisos de reforma legal e incluso constitucional en el marco de las negociaciones que delante con grupos armados al margen de la ley; (iii) el alcance del control constitucional de los actos legislativos que se aprueben como resultado de los compromisos adquiridos por el Presidente de la República con grupos armados al margen de la ley y al amparo de procedimientos extraordinarios de reforma de la Carta Política*”.

Aunado a lo anterior, sustenta su solicitud de declaratoria de inexequibilidad, advirtiendo que, el Acto Legislativo 02 de 2017 tiene sólo dos artículos y de estos, solo el artículo 1º tiene un contenido “*propio*” que merece un análisis de constitucionalidad. En esta medida, inicia manifestando que la denominación de una norma constitucional, no obstante, sea de carácter transitorio, no puede ser indeterminada, como es el caso del Acto Legislativo en estudio, al referirse al carácter (xx) del artículo transitorio, puesto que queda en evidencia la improvisación que a lo largo del proceso ha dejado ver, tanto el Gobierno Nacional como el Congreso de la República. En razón a ello, considera que debe asignársele un valor numérico o alfanumérico.

Seguidamente, hace alusión al inciso segundo del artículo transitorio *xx*, manifestando que, se trata de una norma que somete, en términos estrictos, a las diferentes entidades estatales a cumplir con lo pactado en el Acuerdo Final, sin que se haya efectuado un reconocimiento de las características propias de las instituciones del Estado obligadas a ello, lo que deriva en distintas inquietudes sobre el alcance de lo ordenado en el acto legislativo, respecto de la autonomía de algunas entidades, entre otros temas, que concluyen, según el interviniente, en una extralimitación manifiesta del poder de reforma de la Constitución del cual dispone el Congreso de la República.

Como última observación, asevera que, podría argumentarse que la sumisión de los órganos del Estado operaría solamente respecto a lo contenido en la normatividad descrita en el Acto Legislativo 02 de 2017, sin embargo, observa que, en relación con las normas de derecho internacional humanitario y las normas sobre derechos fundamentales, es preciso señalar que el Acuerdo no tiene potestad para limitar su alcance. Con fundamento en lo anterior, indica que en el texto del Acuerdo Final se incluyen aspectos que podrían afectar negativamente garantías fundamentales, como el derecho al debido proceso o el derecho a la participación política. No obstante, a sabiendas que este es un tema que deberá ser debatido en el Proceso RPZ-003, el cual no ha podido continuar con su trámite debido a la falta de pruebas requeridas para su estudio, el interviniente no quería dejar de resaltar esa importante observación, pese a que el artículo transitorio *xx* es de alcance general e indeterminado.

Finalmente, sostiene que la inclusión de normas que de una u otra manera limiten los derechos fundamentales, conduce necesariamente a una sustitución de la Constitución, en tanto la función misma del texto constitucional es la de velar por la protección de las garantías válidas.

4.4. Ciudadano Carlos José Lasprilla Villalobos

El ciudadano Carlos José Lasprilla Villalobos realizó su intervención en la presente causa con el fin de solicitarle a esta Corporación que declare la **exequibilidad parcial** del Acto Legislativo 02 de 2017 tras sostener que, a pesar de considerarlo más un acto político que una norma jurídica, el mismo establece los parámetros para la introducción e implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

En esa medida, respecto del inciso primero del artículo *xx* transitorio del artículo 1º considera que *“no presenta problema de constitucionalidad alguno que merezca mayor atención por parte de la Corte Constitucional”*. No obstante, respecto del fragmento *“las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado”*, contenido en el inciso segundo del artículo 1º, sostiene que supera la competencia conferida al Congreso de la República para hacer uso del procedimiento legislativo especial para la paz, lo cual comporta una sustitución parcial de la Constitución. Lo anterior, en la medida en que *“hacer extensiva*

las obligaciones adquiridas por el Gobierno Nacional a todas las autoridades que integran el Estado, trasgrede los ejes definitorios consagrados en la Carta Política como son: la supremacía constitucional, el Estado de derecho, la separación de poderes y la autonomía territorial”.

Sin embargo, en el evento en que este Tribunal no considere la inexecutable de la expresión antes citada, solicita de manera subsidiaria, se declare su constitucionalidad condicionada bajo el entendido de que las instituciones y autoridades allí mencionadas se refiere de manera exclusiva a aquellos que comprenden la Rama Ejecutiva del nivel nacional en el sector central.

5. Intervenciones allegadas de manera extemporánea

Con posterioridad a la fecha de registro del proyecto de fallo², se recibieron las siguientes intervenciones ciudadanas:

5.1. Ciudadanos Juan Pablo Acosta Peñaloza y Karen Daniela Rosero Narváez³

Los ciudadanos Juan Pablo Acosta Peñaloza y Karen Daniela Rosero Narváez se pronunciaron en la presente causa con el fin de solicitarle a esta Corporación que declare la **exequibilidad condicionada** del Acto Legislativo 02 de 2017, en cuanto se requiere una interpretación restringida de lo que debe entenderse por *“parámetros de interpretación obligatoria”*, expresión contenida en dicha norma referente al ámbito de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

De igual manera, instan a esta Corte para que declare que *“debe existir una interpretación restringida de la incidencia del contenido del Acuerdo Final como parte del Bloque de Constitucionalidad en sentido estricto y en sentido lato, puesto que existen apartes del Acuerdo que hacen referencia a directrices administrativas que devienen inocuas en la interpretación como fuente constitucional”*.

En términos generales, los intervinientes estiman que el artículo 1° del Acto Legislativo 02 de 2017 se caracteriza porque de él se derivan múltiples interpretaciones que parten de considerar que puede existir en el texto del acuerdo una serie de desarrollos normativos que no están integrados propiamente al texto constitucional vigente.

De ahí que, por una parte, *“considerar a los desarrollos en materia de DDHH y DIH como elementos del bloque en sentido lato, sí viola el principio de supremacía constitucional, pues se transforman en normas con un rango superior al legal ordinario, donde dichas disposiciones sin cumplir el procedimiento especial establecido en la constitución para hacerlo, es decir, alguno de los trámites legislativos especiales, le otorgan pertenencia al*

² El proyecto de fallo se registró el 31 de julio de 2017.

³ Escrito de intervención radicado el 31 de julio de 2017, pero remitido al despacho del magistrado ponente el 1° de agosto de 2017.

bloque”. Situación que, en su concepto, acarrearía un desconocimiento de los parámetros de validez formal del texto constitucional, pues, por lo demás, dichos desarrollos normativos no fueron efectuados por el Congreso de la República, sino por el Gobierno y las FARC-EP.

Por otra parte, otra interpretación apunta a que los desarrollos normativos no pueden ser tenidos como elementos del bloque en sentido estricto porque implicaría *“reconocerle poder constituyente al gobierno colombiano y a las FARC, con lo cual se afecta gravemente los parámetros de validez formal que la Carta Política ha establecido en sus normas de competencia”*.

Así las cosas, a manera de corolario, los intervinientes ultiman su escrito afirmando que sustituiría la Constitución Política de 1991 *“interpretar que los desarrollos normativos en materia de DDHH y DIH contenidos en el Acuerdo Final hagan parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato y en sentido estricto, porque violan el pilar esencial de supremacía constitucional al omitir los criterios de validez formal y material que las normas que pertenezcan al bloque deben cumplir. Sin embargo, es totalmente constitucional reconocer como partes del bloque las normas que ya han sido señaladas como tal por la Corte y que estén contenidas en el Acuerdo Final”*.

5.2. Ciudadanos Fabio Enrique Pulido Ortiz y José Miguel Rueda Vásquez⁴

Fabio Enrique Pulido Ortiz, profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de La Sabana, y José Miguel Rueda Vásquez, estudiante de la Maestría en Derecho Constitucional del mismo claustro universitario, presentaron intervención ciudadana dentro del presente trámite, con el propósito de que se declare la **exequibilidad condicionada** del acto legislativo sometido a revisión, bajo el entendido de que solo serán parámetros obligatorios y referentes de validez aquellas disposiciones del Acuerdo Final que correspondan a normas de Derecho Internacional Humanitario o Derechos Humanos que, en concordancia con el artículo 93 de la Constitución, conforman el bloque de constitucionalidad.

En términos generales, señalan que si se parte de una interpretación del Acuerdo Final, en el sentido de constituir un pacto creador de normas que se incorporan a la Constitución por virtud del Acto Legislativo 02 de 2017 y, a su vez, constituyen parámetros obligatorios de interpretación y referente de validez de las leyes que lo implementen y desarrollen, convirtiéndose éste en criterio último de validez de reformas constitucionales y legales, dicho acto legislativo *sustituye la rigidez constitucional* como uno de los pilares fundamentales de la Constitución Política, por cuanto reconoce poderes de creación normativa a sujetos que carecen de dicha potestad exclusiva del legislador.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

⁴ Escrito de intervención radicado el 2 de agosto de 2017 y remitido al despacho del magistrado ponente el 3 de agosto siguiente.

En ejercicio de la competencia prevista en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, así como en el artículo 1º, literal k, del Acto Legislativo 01 de 2016, el Procurador General de la Nación remitió a esta Corporación el concepto No. 6359 del 14 de julio de 2017, solicitando declarar **exequible** el Acto Legislativo 02 de 2017.

Para tales efectos, y teniendo en cuenta las características del control de constitucionalidad de los actos legislativos expedidos a través del procedimiento legislativo especial para la paz, centra su análisis en tres puntos específicos: (i) la competencia del Congreso de la República para expedir el Acto Legislativo 02 de 2017 en lo relacionado con el *límite temporal* y la *finalidad* del mismo; (ii) el procedimiento de formación del Acto Legislativo 02 de 2017; y (iii) el juicio de sustitución de la Constitución como eventual vicio de procedimiento por falta de competencia del constituyente derivado.

Respecto del primero de dichos puntos, encuentra la Vista Fiscal que el Acto Legislativo 02 del 11 de mayo de 2017 cumplió, para su expedición, con los parámetros especiales de competencia establecidos transitoriamente por el Acto Legislativo 01 de 2016. En efecto, destaca que el proyecto de reforma constitucional fue radicado por el Ministro del Interior, el 19 de diciembre de 2016, en la Secretaría del Senado de la República, e inició su trámite en esa célula legislativa hasta su culminación en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes el 3 de abril de 2017. Acorde con ello, colige que la norma objeto de control se tramitó en vigencia del procedimiento legislativo especial para la paz introducido por el Acto Legislativo 01 de 2016, por cuanto este se habilitó por el término inicial de seis (6) meses, contados a partir de su refrendación popular, que tuvo lugar el 30 de noviembre de 2016, cumpliéndose así con el límite temporal para su expedición.

De igual manera, considera el Ministerio Público que el Acto Legislativo 02 de 2017 guarda *conexidad objetiva* con la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, toda vez que, en términos generales, la reforma pretende ofrecer garantías para su cumplimiento por distintas vías que describe, así: (i) otorga valor normativo a los contenidos del mismo que se relacionen con normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales y conexos definidos en la Constitución como referente de las normas jurídicas que desarrollen e implementen el acuerdo; (ii) impone a las autoridades del Estado la obligación de cumplir de buena fe con lo acordado y, en general, con las medidas jurídicas que lo implementen; y (iii) establece una regla de vigencia para estas disposiciones hasta la finalización de los tres períodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final. Recuerda, además, que desde que se emitió el comunicado conjunto No. 69 del 12 de mayo de 2016, el Gobierno Nacional y los delegados de las FARC hicieron saber la necesidad de adoptar mecanismos tendientes a brindar estabilidad jurídica al Acuerdo Final como una forma de garantizar su cumplimiento, lo cual inicialmente se hizo efectivo con la aprobación del artículo 4º del Acto Legislativo 01 de 2016, norma que, tras el resultado del plebiscito del 2 de octubre de 2016, terminó siendo derogada por el artículo 2º del Acto Legislativo 02 de 2017, proponiéndose un nuevo

texto, similar al anterior, con el mismo propósito de asegurar el cumplimiento del Acuerdo Final.

En lo que respecta al análisis del procedimiento de formación del Acto Legislativo 02 del 11 de mayo de 2017, previamente, la Vista Fiscal considera necesario advertir que, para tales efectos, no resulta aplicable lo dispuesto en la sentencia C-332 del 17 de mayo de 2017, que declaró inexecutable los literales h) y j) del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016, por cuanto dicho pronunciamiento es posterior a su expedición, de manera que sus efectos solo tienen incidencia en el estudio de normas posteriores aprobadas mediante el procedimiento legislativo especial para la paz.

Hecha la anterior precisión, con fundamento en los antecedentes legislativos, las actas publicadas en las Gacetas del Congreso de la República y las certificaciones emitidas por los secretarios del Senado y de la Cámara de Representantes, el Ministerio Público advierte que durante el trámite del proyecto que finalizó con la expedición del Acto Legislativo 02 de 2017, se observaron todos los parámetros constitucionales y legales y, en particular, las reglas del procedimiento legislativo especial para la paz en lo relacionado con: (i) la presentación del proyecto de acto legislativo junto con su exposición de motivos por iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional; (ii) el trámite preferencial que recibió; (iii) la fórmula especial de titulación del proyecto; (iv) la convocatoria a sesiones extraordinarias; (v) el trámite en una sola vuelta de cuatro debates: el primer debate en las comisiones primeras constitucionales del Senado y la Cámara de Representantes y, el segundo debate, en las plenarias de cada una de dichas Cámaras; (vi) el tránsito del proyecto entre una y otra Cámara de 8 días; (vii) los anuncios previos, la discusión y aprobación del proyecto por mayoría absoluta; y (viii) la introducción de modificaciones -como la proposición presentada por el senador Carlos Fernando Galán Pachón consistente en la adición del enunciado “*con sujeción a las disposiciones constitucionales*” en la parte final del inciso primero del artículo 1º- con el aval del Gobierno Nacional, la cual fue sometida a votación nominal y aprobada por mayoría absoluta en la plenaria del Senado de la República.

Finalmente, en cuanto hace al estudio del vicio de competencia por sustitución de la Constitución, antes de conceptuar sobre dicho aspecto, la Vista Fiscal llama la atención sobre la posible contradicción jurisprudencial en el contexto de la denominada teoría de la sustitución de la constitución, toda vez que, en su sentir, en el procedimiento de creación legislativa se viene sosteniendo que se trata de un vicio de naturaleza sustancial, mientras que, tratándose de reformas constitucionales, se califica como un vicio de naturaleza procedimental. En ese sentido, le sugiere a la Corte que “*adopte un criterio que sea concordante en ambos eventos, con las respectivas consecuencias que ello supone, es decir, que si se concluye que se trata de un vicio sustancial, se señale como un cargo improcedente contra las reformas constitucionales; y si por el contrario, se considera que es de naturaleza procedimental, esta afirmación se predique entonces para ambos escenarios –leyes y actos legislativos– y, en consecuencia, se aplique en estos dos eventos la regla sobre la caducidad de la acción*”.

Con todo, la Procuraduría General estima que el juicio de sustitución de la Constitución, en caso de resultar admisible, debe ser siempre una herramienta excepcional, *“llamada a ser utilizada solo cuando se esté frente a una aniquilación del Estado Social de Derecho, es decir, que la estructura jurídico política deje de ser en esencia –y no en sus accidentes– lo que era en su origen”* y, asimismo, aplicarse de la forma más restringida posible para no afectar la soberanía popular y el principio democrático.

Partiendo de dicha consideración, en lo que respecta al primer inciso del artículo 1º del Acto Legislativo 02 de 2017, el Ministerio Público considera que el eje axial que, eventualmente, podría sustituirse con dicha norma es la *supremacía de la constitución*, en la medida en que no habría certeza sobre los contenidos del Acuerdo Final que ingresarían como normas que servirían de parámetro de interpretación y referente de desarrollo en el ordenamiento jurídico, debido a la indeterminación de los contenidos del Derecho Internacional Humanitario y de los derechos fundamentales y conexos. Sin embargo, para la Vista Fiscal esa postura no tiene el sustento suficiente para dar lugar a la realización del juicio de sustitución.

Lo anterior, sobre la base de entender que *“los contenidos del DIH y de los derechos fundamentales y conexos no son categorías indeterminadas y, en todo caso, el AF es una aplicación concreta de estos contenidos en el marco de un proceso de negociación, pero a partir de las categorías limitadas. Si bien es cierto que el contenido del DIH y de los derechos fundamentales es amplio, las normas de implementación no pueden convertir cualquier texto del acuerdo en DIH o en un derecho fundamental”*.

Así, por ejemplo, plantea que las cláusulas del Acuerdo Final relativas a normas de Derecho Internacional Humanitario tienen contenidos concretos como el relacionado con el cese al fuego y de hostilidades, bilateral y definitivo, y dejación de armas. Asimismo, que el Acuerdo comprende desarrollos concretos de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política como el derecho de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación (punto 5).

Por otra parte, resalta la Vista Fiscal que la sujeción de los contenidos del Acuerdo Final a las disposiciones constitucionales, significa que sus normas *“se integran al bloque de constitucionalidad en sentido lato, y no en sentido estricto, pues el AF en sus componentes de parámetro no tiene rango de norma constitucional, sino que tiene un nivel superior al de la ley, pero inferior al de la Constitución. Esta característica la tienen las leyes orgánicas y las leyes estatutarias que pueden servir del parámetro de validez e interpretación de las leyes, pero con valor infraconstitucional”*.

En relación con el segundo inciso del mismo artículo, el cual establece la obligación de las instituciones y autoridades de Estado de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final, el Ministerio Público conceptúa que dicha disposición comporta una obligación general de cumplimiento del Acuerdo Final que no se refiere a su valor jurídico como parámetro de interpretación, validez y desarrollo, sino que se refiere a un marco de aplicación

específico de éste con independencia de su rango normativo. Por tanto, refiere que *“una cosa es el valor jurídico del Acuerdo, y otra su cumplimiento general de buena fe como una política de Estado. Y es que otra interpretación daría lugar a que el AF solo debe cumplirse en tanto parámetro normativo, lo que resultaría contrario a sus fines y su naturaleza y al pacta sunt servanda”*.

Por último, en lo que respecta al artículo 2º, que deroga el artículo 4º del Acto Legislativo 01 de 2016 y establece una regla de vigencia, según la cual, el acto legislativo objeto de control rige *“hasta la finalización de los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final”*, el Ministerio Público considera que, en principio, podría entenderse que dicha disposición contraría el principio de alternancia en el poder como eje axial de la democracia. Sin embargo, sostiene que lo que se logra con la modificación constitucional introducida no es la perpetuación de un modelo o régimen particular de gobierno, sino el sometimiento de los poderes públicos a los fines del Estado –la búsqueda de la paz a través del cumplimiento de un Acuerdo de Paz firmado con las FARC-EP–, como componente esencial del Estado de Derecho, y como parte del carácter limitado y controlado del poder.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2017, de conformidad con lo dispuesto en el literal k) del artículo transitorio incorporado a la Constitución por el artículo 1º del Acto Legislativo No. 01 de 2016, mediante el cual se estableció el procedimiento legislativo especial para la paz como instrumento jurídico para la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

El control de constitucionalidad que corresponde a la Corte sobre el precitado Acto Legislativo 02 de 2017 es un control automático y único que debe realizar con posterioridad a su entrada en vigencia, la cual de conformidad con el artículo 2º del referido ordenamiento, se cumplió el día 11 de mayo del presente año, por ser esta la fecha de su publicación.

Cabe señalar que el Acto Legislativo, con fundamento en el cual se expidió la norma objeto de control automático de constitucionalidad, se encuentra vigente⁵, en la medida que, conforme lo precisó la Corte en la Sentencia C-160 de 2017, se cumplieron los requisitos establecidos por esta Corporación en la Sentencia C-699 de 2016, para la refrendación popular del Acuerdo Final⁶.

⁵ Acto Legislativo No. 01 de 2016. “Artículo 5º. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.”

⁶ C-160 de 2017. “cabe entender que el proceso de Refrendación Popular del Acuerdo Final concluyó con las proposiciones aprobatorias en ambas Cámaras Legislativas en sus sesiones plenarias celebradas el 29 y 30 de noviembre de 2016 y, en consecuencia, el Acto Legislativo 01 de 2016 se encuentra vigente”

Estructura y metodología de la presente sentencia

De conformidad con lo previsto en el artículo 241-1 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo transitorio 1-k del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016, el control de constitucionalidad que le corresponde adelantar a la Corte respecto de los actos reformativos de la Carta, se restringe a verificar que no se presenten “*vicios de procedimiento en su formación*”, entendiendo que ello comprende tanto el examen de la regularidad del trámite como la competencia del Congreso para expedirlos.

Siendo ello así, en la presente oportunidad le corresponde a la Corte Constitucional establecer si el Acto Legislativo 02 de 2017, por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se tramitó conforme al procedimiento legislativo especial para la paz y si el Congreso tenía competencia para expedirlo.

Con ese propósito, la Sala Plena dividirá en dos partes el juicio de constitucionalidad. En la primera parte, abordará el *examen del trámite de la norma objeto de estudio* -excluyendo el análisis de competencia-, teniendo en cuenta tanto los requisitos especiales previstos en el Acto Legislativo 01 de 2016 como aquellos del proceso ordinario de formación legislativa que resultan aplicables al procedimiento especial. Para ello, se procederá en el orden que se expone a continuación: *(i)* inicialmente, se hará referencia a la naturaleza del control de constitucionalidad de los actos legislativos expedidos mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz; *(ii)* se señalarán las características generales que el Acto Legislativo 01 de 2016 fijó para la expedición de actos legislativos por la vía del referido trámite especial; luego, *(iii)* se expondrá en detalle el control constitucional de los actos legislativos expedidos mediante la vía legislativa transitoria y abreviada, enfocando el análisis en los parámetros formales que fueron señalados en el Acto Legislativo 01 de 2016; después de ello, *(iv)* asumirá el estudio concreto del trámite de formación del Acto Legislativo 02 de 2017, a partir de las reglas generales y especiales que la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso prevén para el efecto.

De encontrarse que el Acto Legislativo 02 de 2017 satisface los requisitos especiales de trámite, debe proceder la Corte con la segunda parte del juicio de constitucionalidad, consistente en el *examen de competencia* con el fin de establecer si en la expedición de dicho acto se incurrió en un vicio de competencia, bien por desbordar el ámbito propio de la implementación del Acuerdo Final, o por sustitución de la Constitución.

Debe aclarar la Sala que, para efectos de llevar a cabo el análisis de constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2017, en los términos expuestos,

se tendrá en cuenta el contenido del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016, así como también las observaciones formuladas por los distintos intervinientes y por el Ministerio Público.

PRIMERA PARTE: EXAMEN DE TRAMITE

1. Naturaleza del control de constitucionalidad de los actos legislativos expedidos mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz

El literal k) del artículo transitorio incorporado a la Constitución mediante el artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016, *“por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*, prevé que los proyectos de acto legislativo que se tramiten a través del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, *“tendrán control automático y único de constitucionalidad”*. Así mismo, dispone que dicha revisión se realizará, (i) una vez la reforma entre en vigencia, (ii) únicamente por vicios de procedimiento en su formación y (iii) los términos de revisión constitucional se reducirán a la tercera parte de los previstos para el procedimiento ordinario, sin que los mismos puedan ser prorrogados.

Ahora bien, aun cuando debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el mencionado literal k) para determinar la naturaleza del control constitucional de los actos legislativos dictados al amparo del Procedimiento Especial para la Paz, igualmente debe evaluarse el contexto constitucional del cual forma parte dicha disposición y en el que se inserta, pues, de conformidad con el principio de unidad del orden constitucional, el intérprete debe leer las previsiones de la Constitución como integrantes de *“un texto armónico y coherente, que como tal, debe ser interpretado de manera sistemática, teniendo en cuenta, además, los propósitos y objetivos perseguidos por el constituyente”*⁷.

En ese orden de ideas, es dable afirmar que el control de constitucionalidad que realiza esta Corporación sobre las reformas a la Carta Política, expedidas mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, tiene las siguientes características:

(i) Es **jurisdiccional**, en tanto se encuentra a cargo de un órgano judicial que no estudia la conveniencia u oportunidad del acto legislativo sino su conformidad con el orden constitucional.

(ii) Es **automático**, toda vez que no requiere para su inicio de la presentación de una demanda de inconstitucionalidad. Es suficiente, para que opere el control, que se promulgue la norma y que entre en vigor, a partir de lo cual la Corte queda habilitada constitucionalmente para ejercer, aun de oficio, la revisión.

(iii) Es **parcial**, toda vez que la Corte solo se encuentra habilitada para llevar a

⁷ Sentencia C-535 de 2012.

cabo el control de constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2017 por vicios de procedimiento en la formación y no por su contenido material. La mención expresa a “*vicios de procedimiento*” podría dar a entender que el control confiado a la Corte Constitucional se circunscribe al examen del trámite surtido para la expedición de la respectiva reforma. Sin embargo, conforme lo ha reiterado esta Corporación, el análisis del procedimiento incorpora el de la competencia, y, por lo tanto, la reforma solo puede ser adelantada válidamente por quien está dotado de ella y siempre que actué dentro del marco de sus atribuciones propias.⁸ Justamente, en la materia que ahora ocupa la atención de la Corte, la jurisprudencia ha indicado que la Carta Política le ha atribuido al Congreso de la República competencia para reformar o modificar la Constitución (C.P. arts. 374 y 375), excluyendo otras modalidades como la derogatoria o la sustitución parcial o definitiva, de donde surge, con nitidez, que en la expedición de actos legislativos el Congreso puede incurrir en un vicio de competencia que debe ser evaluado por la Corte⁹. Además, desde esta perspectiva, es claro, también, que las reformas constitucionales que se adelanten por la vía del procedimiento especial previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016, deben tener una necesaria relación de *conexidad* con la implementación del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno y las FARC, por lo que incurriría también en un vicio de competencia toda reforma constitucional que, tramitada por esa vía especial, no cumpla con el requisito de conexidad.

(iv) Es *único*, porque busca que la decisión por adoptar sea definitiva y haga tránsito a cosa juzgada absoluta. En el caso de las normas expedidas al amparo del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, el control único de constitucionalidad encuentra justificación en el propósito de dar certeza y seguridad jurídica a las normas de implementación y desarrollo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016, entre el Gobierno y las FARC-EP. No obstante lo dicho, la jurisprudencia de esta Corporación ha dejado en claro que los controles mediante los cuales se busca una decisión definitiva de constitucionalidad sobre una determinada norma jurídica no excluye, en ningún caso, la posibilidad de un análisis posterior de la misma siempre que dicho control sea justificado, lo cual tiene lugar cuando existan *vicios sobrevinientes* o se presente un *cambio en el parámetro de control constitucional* con base en el cual se realizó el pronunciamiento automático, único y posterior. En esos casos, excepcionalmente, es posible plantear la posibilidad de un nuevo pronunciamiento de constitucionalidad sobre la norma examinada¹⁰. No obstante, se debe tener en cuenta que las acciones públicas de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en un año, contado a partir de la publicación del respectivo acto, y que el control de constitucionalidad de Actos Legislativos sólo procede por este tipo de vicios de conformidad con los artículos 241.1 y 242.3 de la Constitución Política.

(v) Es *participativo*, en la medida en que el Decreto Ley 121 de 2017¹¹, a través

⁸ Sentencia C-546 de 1993.

⁹ C-373 de 2016.

¹⁰ Consultar, entre otras, la Sentencia C-332 de 2017.

¹¹ Por medio del cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991.

del cual se fijan reglas especiales para el control de constitucionalidad de las leyes y actos legislativos aprobados en virtud del Procedimiento Legislativo para la Paz, prevé la participación ciudadana en dichos asuntos por el término de diez (10) días. Tal mandato, a su vez, se ajusta a lo previsto en el numeral 1° del artículo 242 de la Constitución, el cual prevé que cualquier ciudadano podrá intervenir como impugnador o defensor en los procesos de constitucionalidad para los cuales no existe acción pública, en consonancia con el derecho que tienen de participar en la defensa de la Carta Política¹².

(vi) Es *abreviado*, toda vez que el literal k) del artículo transitorio incorporado a la Constitución mediante el artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016 reducen a la tercera parte el término ordinario para realizar la revisión constitucional de los actos legislativos expedidos en el marco del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

(vii) Es *posterior*, pues el control se efectúa una vez el acto legislativo es promulgado y entra en vigor. En el caso objeto de estudio, la reforma constitucional fue promulgada y publicada¹³ el 11 de mayo de 2017, fecha en la cual también entró en vigor. Después de su aprobación en el Congreso, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, mediante oficio de 12 de mayo de 2017, remitió a la Secretaría General de la Corte Constitucional copia auténtica del Acto Legislativo 02 del 11 de mayo de 2017 “*por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”.

De conformidad con lo expuesto, la naturaleza del control de constitucionalidad de los actos legislativos expedidos mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, desde una interpretación armónica e integral de la Carta Política, es *jurisdiccional, automático, parcial, único, participativo, abreviado y posterior a la vigencia del respectivo acto legislativo*.

2. Control constitucional de los actos legislativos expedidos a través del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz: parámetros de forma y de trámite impuestos por el Constituyente en el Acto Legislativo 01 de 2016

Como ya ha sido señalado por la Corte, el Acto Legislativo 01 de 2016 consagra instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y el grupo armado ilegal FARC-EP. En dicha reforma constitucional se consagran dos tipos de mecanismos transitorios para la producción legislativa (actos legislativos, leyes y decretos con fuerza de ley). El primero de ellos concebido como un trámite abreviado denominado “*procedimiento legislativo especial*”, que se surte directamente ante el Congreso, sometido a mayorías especiales y sujeto a control automático de constitucionalidad. El segundo, por su parte, es la concesión de las denominadas “*facultades presidenciales para la paz*”,

¹² Artículo 40 numeral 6° constitucional.

¹³ Mediante el Diario Oficial 50.230.

reguladas en el artículo 2° de la normativa mencionada¹⁴.

Tratándose del “*procedimiento legislativo especial*”, el mismo incluye la posibilidad de llevar a cabo la implementación y desarrollo del Acuerdo Final mediante la expedición de reformas constitucionales a través de Actos Legislativos expedidos por el Congreso de la República.

En Sentencia C-699 de 2016, esta Corporación señaló que el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz incluye un mecanismo *especial, excepcional y transitorio* de reforma a la Carta Política, que se ajusta al marco constitucional preexistente, toda vez que mantiene el nivel de resistencia al cambio de las normas constitucionales por encima del de las leyes, no petrifica las cláusulas de reforma de la Constitución, no suprime ni reduce la diversidad en los mecanismos de enmienda o sus formas de activación ni equipara el poder constituyente a la competencia de reforma constitucional¹⁵.

Dicho procedimiento tiene las siguientes características: (i) es *especial*, por cuanto ofrece herramientas para garantizar la transición a la terminación del conflicto armado; (ii) es *excepcional*, porque a través de este solo se pueden expedir las leyes y los actos legislativos que tienen por objeto implementar el Acuerdo Final de forma expedita. Lo anterior se justifica en la medida en que para poder garantizar el cumplimiento de lo acordado se requieren de procedimientos ágiles y efectivos de desarrollo normativo, pues la experiencia internacional ha demostrado que el mayor riesgo de fracaso en los procesos de paz se da cuando la implementación de la primera fase se demora¹⁶; y, (iii) es *transitorio*, porque tiene un término específico para su funcionamiento, correspondiente a seis meses, prorrogables por una sola vez, que se contarán a partir de la entrada en vigencia del Acto legislativo 01 de 2016¹⁷. En consecuencia, la habilitación constitucional para expedir leyes y actos legislativos a través del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz finalizará en la fecha en que se venza el plazo inicial o termine su prórroga¹⁸.

Cabe aclarar que el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz no eliminó ni suspendió los mecanismos permanentes de enmienda constitucional. Por lo tanto, el Congreso de la República también podrá usarlos para implementar el Acuerdo Final, de conformidad con la cláusula general de competencia prevista en los artículos 114 y 150 de la Constitución Política, según la cual radica en cabeza del órgano legislativo la facultad de regular todas las materias no confiadas a otras esferas estatales.

¹⁴ Consultar la Sentencia C-253 de 2017.

¹⁵ C-699 de 2016.

¹⁶ Exposición de Motivos Acto Legislativo 01 de 2016, Gaceta 706 de 2015.

¹⁷ Acto Legislativo No. 01 de 2016. “Artículo 5°. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.” Corte Constitucional, Sentencia C-160 de 2017 “cabe entender que el proceso de Refrendación Popular del Acuerdo Final concluyó con las proposiciones aprobatorias en ambas Cámaras Legislativas en sus sesiones plenarias celebradas el 29 y 30 de noviembre de 2016 y, en consecuencia, el Acto Legislativo 01 de 2016 se encuentra vigente”.

¹⁸ El 26 de mayo de 2017, el Gobierno Nacional comunicó formalmente al Congreso de la República la prórroga del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

De allí que el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz solo pueda usarse para expedir leyes y actos legislativos que desarrollen lo pactado en el Acuerdo Final (*requisito de conexidad*). Ahora, si el Congreso de la República incluye, a través de dicho mecanismo, normas que no tienen conexidad con el Acuerdo, este Tribunal, al ejercer el control automático, único y posterior de constitucionalidad¹⁹, tendrá que declarar su inexecutable, toda vez que el legislador habrá excedido los límites de competencia previstos para dicho procedimiento en el mismo Acuerdo Final.

Así las cosas, el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, consagrado en el Acto Legislativo 01 de 2016, es una vía *rápida, especial, excepcional y transitoria*, que cumple con los *principios de celeridad, eficacia y eficiencia legislativa* y tiene como propósito “*agilizar y garantizar*” la implementación oportuna del Acuerdo Final, cuyo *thelos* constitucional es hacer efectivo el derecho a la paz mediante la reducción de los términos para la expedición de leyes y actos legislativos, que solo pueden utilizarse para el desarrollo de lo pactado en el Acuerdo Final. Por consiguiente, si se omite alguno de los requisitos señalados podría configurarse un vicio de procedimiento en la formación de la norma, tal y como se explicará en el siguiente apartado, que implicará su declaratoria de inexecutable por parte de esta Corporación, al realizar el control automático, único y posterior de la reforma bajo estudio.

Siguiendo la metodología señalada, pasa inicialmente la Corte a realizar el análisis de los parámetros especiales de forma y trámite dispuestos transitoriamente por el Constituyente en el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, para luego estudiar los posibles vicios de competencia, en la formación del Acto Legislativo 02 de 2017.

3. Parámetros especiales de forma dispuestos transitoriamente por el legislador en el diseño del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz

Para efectos de la expedición de *actos legislativos*, el procedimiento legislativo especial para la paz fija varios parámetros de forma, los cuales corresponde identificar a la Corte, para efectos de tenerlos como referente al momento de adelantar el control de constitucionalidad del procedimiento de formación del Acto Legislativo 02 de 2017, objeto de la presente providencia. Tales parámetros son los siguientes:

(i) Los proyectos de acto legislativo que se tramiten por la vía legislativa abreviada o también llamada “*fast track*” serán de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional y su contenido tendrá por objeto “*la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera*” (art. 1º, literal a, del AL 01/16).

(ii) Su trámite se adelantará con *carácter preferente*, lo cual significa que tendrán absoluta prelación en el orden del día sobre cualquier otro asunto a

¹⁹ De acuerdo con los artículos 241 de la Constitución Política y 1º literal k) del Acto Legislativo 01 de 2016.

considerar, hasta tanto la respectiva Comisión o Plenaria decida sobre este (art. 1º, literal *b*, del AL 01/16).

(iii) El *título del acto legislativo* deberá corresponder con su contenido y al texto le precederá la siguiente fórmula: “*El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA*” (art. 1º, literal *c*, del AL 01/16).

(iv) *Deberá tramitarse en una sola vuelta de cuatro debates*, cuyo desarrollo será el siguiente: un primer debate en las respectivas Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara; y un segundo debate en la Plenaria de cada una de dichas células legislativas (art. 1º, literal *f*, del AL 01/16). Lo anterior, impone revisar si las respectivas Comisiones Constitucionales Permanentes de cada Cámara en las cuales se radicaron los informes de ponencia para primer debate del proyecto de acto legislativo son competentes –de acuerdo con sus funciones– para discutir y aprobar la propuesta legislativa especial (art. 2º, Ley 3ª/92).

(v) *El tránsito del proyecto de acto legislativo entre las Cámaras legislativas será de ocho días* (art. 1º, literal *f*, del AL 01/16).

(vi) Los proyectos de acto legislativo serán *aprobados por mayoría absoluta de los votos de los asistentes a cada debate* (art. 1º, literal *g*, del AL 01/16).

(vii) Los proyectos de acto legislativo *solo podrán ser modificados en su texto siempre que el cambio introducido se ajuste al Acuerdo Final y obtenga el aval previo del Gobierno Nacional* (art. 1º, literal *h*, del AL 01/16). Sobre el particular debe señalarse que la Corte, mediante Sentencia C-332 del 17 de mayo de 2017, declaró inexecutable este literal²⁰. Sin embargo, como quiera que dicho fallo es posterior a la promulgación del acto legislativo que en esta oportunidad se revisa, los efectos de esa decisión no serán tenidos en cuenta en la valoración constitucional del parámetro en referencia.

(viii) Todos los proyectos de acto legislativo *podrán tramitarse en sesiones extraordinarias* (art. 1º, literal *i*, del AL 01/16). En relación con esta exigencia, la Corte debe verificar que, en caso de haberse convocado a sesiones extraordinarias, el decreto haya sido expedido por el Gobierno Nacional, definiendo el período exacto para el cuál tendrían lugar dichas sesiones, así como las atribuciones limitadas del Congreso de la República durante ese lapso. Igualmente, debe revisar que el decreto haya sido publicado en el Diario Oficial o, por lo menos, debidamente comunicado al Congreso para efectos de garantizar el principio de publicidad.

²⁰ Al examinar la constitucionalidad de los literales h) y j) del Artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016, encontró la Corte que sustituyen la Constitución, en la medida en que “*desvirtúan las competencias de deliberación y de eficacia del voto de los congresistas, las cuales conforman el núcleo esencial de la función legislativa.*” Así mismo, advirtió que dichas disposiciones “*implican un desbalance en el equilibrio e independencia entre los poderes públicos, a favor del ejecutivo y en desmedro de las prerrogativas propias del Congreso en una democracia constitucional.*”

(ix) *En cada uno de los debates deberá decidirse sobre la totalidad del proyecto de acto legislativo (votación en bloque), con las modificaciones avaladas por el Gobierno Nacional, en una sola votación (art. 1º, literal j, del AL 01/16). Esta previsión normativa le impone a la Corte considerar lo resuelto en la Sentencia C-332 del 17 de mayo de 2017, mediante la cual se declaró inexecutable el literal j del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016, pronunciamiento cuyos efectos, como ya se mencionó, solo tienen incidencia en el trámite de reformas constitucionales vía *fast track* que sean impulsadas con posterioridad a dicho fallo. En consecuencia, como quiera que el Acto Legislativo 02 de 2017 fue expedido con anterioridad a la adopción de la Sentencia C-332 de 2017, los efectos de esa decisión no serán tenidos en cuenta en la valoración constitucional del parámetro en referencia.*

(x) Los actos legislativos expedidos en virtud del procedimiento legislativo especial para la paz *tendrán control constitucional automático, único y posterior a su entrada en vigor*, caso en el cual los términos para su revisión se reducen a la tercera parte del procedimiento ordinario, sin posibilidad de ser prorrogados (art. 1º, literal k, del AL 01/16).

(xi) Finalmente, el inciso final del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016 señala expresamente que “[e]n lo no establecido en este procedimiento especial, se aplicará el reglamento del Congreso de la República”. Lo cual quiere decir que la Corte, al controlar el trámite de los actos legislativos expedidos mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, debe verificar, además, en ausencia de reglas especiales, el cumplimiento de las exigencias previstas en la Constitución y en la ley, particularmente, las establecidas en el Reglamento del Congreso y sus normas concordantes para la formación de los actos reformativos de la Carta Política (Ley 5ª/92; Ley 3ª/92).

4. Control de constitucionalidad del procedimiento de formación del Acto Legislativo 02 de 2017, expedido mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz. Aspectos de forma y de trámite

Con fundamento en los antecedentes legislativos, las actas publicadas en las Gacetas del Congreso de la República y las certificaciones remitidas a la Corte Constitucional por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, esta Corporación estableció que el Proyecto de Acto Legislativo radicado con los números 01 de 2016 Senado - 007 de 2017 Cámara, que finalizó con la expedición del Acto Legislativo 02 de 2017, “*Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”, surtió el siguiente trámite:

4.1. Trámite en el Senado de la República

4.1.1. Presentación del proyecto de acto legislativo junto con su exposición de motivos por iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional, publicación y reparto

Conforme con lo dispuesto en el *literal a)*, del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016, los proyectos de acto legislativo tramitados mediante el procedimiento legislativo especial para la paz serán de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional.

El 19 de diciembre de 2016, se radicó en la Secretaría General del Senado de la República el Proyecto de Acto Legislativo 01 Senado, “*Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”, junto con su exposición de motivos, por el entonces Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo Bustos.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992 –Reglamento del Congreso–, el texto del proyecto de acto legislativo y su respectiva exposición de motivos fue *publicado* en Gaceta del Congreso N°. 1161 del 20 de diciembre de 2016 (Pág. 2), y *repartido* a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, por ser de su competencia los asuntos relacionados con *estrategias y políticas de paz*, en los términos del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992²¹.

En consecuencia, la Corte encuentra que, tanto la presentación del proyecto de acto legislativo por iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional, como su publicación y posterior reparto a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, satisfacen los requisitos constitucionales y legales para iniciar su trámite en esa célula legislativa, mediante el procedimiento legislativo especial para la paz.

4.1.2. Convocatoria a sesiones extraordinarias

El artículo 138 de la Constitución Política establece que el Congreso de la República, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias durante dos períodos por año que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones iniciará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo período de sesiones comenzará el 16 de marzo y finalizará el 20 de junio.

De igual forma, la misma disposición constitucional habilita al Congreso para reunirse en sesiones extraordinarias, “*por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale*”, solo para ocuparse de iniciativas legislativas que el Gobierno Nacional someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en cualquier tiempo. En consonancia con lo anterior, el artículo 200 siguiente determina que corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso, convocarlo a sesiones extraordinarias.

A su turno, el *artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016*, puso en marcha el procedimiento legislativo especial por un período de seis meses contados a partir de la entrada en vigor de dicho acto legislativo, prorrogable por un período

²¹ “Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”.

adicional de hasta seis meses, y en el *literal i)* del precitado artículo dispuso que todos los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante tal procedimiento podrán tramitarse en *sesiones extraordinarias*.

Con fundamento en las citadas normas y con el fin de impulsar el trámite de proyectos de ley y de actos legislativos necesarios para implementar el Acuerdo Final, el Gobierno Nacional, a través del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, delegatario de las funciones presidenciales mediante el Decreto 1977 de 2016, y el Ministro del Interior, expidió el Decreto 2052 del 16 de diciembre de 2016, publicado en el Diario Oficial No. 50.089 de la misma fecha, mediante el cual convocó al Congreso de la República a *sesiones extraordinarias desde el 19 de diciembre de 2016 hasta el 15 de marzo de 2017*. Puntualmente, en el artículo 2º del citado Decreto 2052 de 2016 dispuso que, “[d]urante el período de sesiones extraordinarias, el Congreso de la República se ocupará 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”.

Ahora bien, el artículo 85 de la Ley 5ª de 1992 establece que son sesiones extraordinarias las “convocadas por el Presidente de la República, estando en receso constitucional el Congreso y para el ejercicio de atribuciones limitadas”. Sobre esa base, la Corte encuentra que el Decreto 2052, expedido el 16 de diciembre 2016, convocó a sesiones extraordinarias cuando aún se encontraba en sesiones ordinarias el Congreso de la República. No obstante lo anterior, es menester recordar que en la sentencia C-141 de 2010, al efectuar la revisión constitucional automática de la Ley 1354 de 2009²², la Corte sostuvo que una interpretación respetuosa del ordenamiento jurídico y de los principios constitucionales que guían el actuar parlamentario es “aquella que entiende que el llamado a sesiones extraordinarias puede hacerse en cualquier momento, es decir, incluso durante el período de sesiones ordinarias del Congreso”.

Lo anterior, significa entonces que la habilitación constitucional del Gobierno Nacional para “convocar o citar” a sesiones extraordinarias al Congreso de la República opera en cualquier tiempo, es decir, cuando este se encuentre en receso o, incluso, durante el período de sesiones ordinarias. Sin embargo, el plazo señalado por el Gobierno para “sesionar” de manera extraordinaria, indefectiblemente deberá corresponder, en todo o en parte, al período de receso constitucional del Congreso.

Así las cosas, la Sala estima que el Congreso de la República se encontraba habilitado para sesionar de forma extraordinaria en el trámite del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado-007 de 2017 Cámara, no sólo porque se encontraba dentro del período especial de seis meses dispuesto por el Acto legislativo 01 de 2016, sino porque adicionalmente fue debidamente convocado por el Gobierno Nacional, a través del Decreto 2052 del 16 de diciembre de 2016, para tramitar proyectos de ley y de acto legislativo presentados por el Gobierno Nacional con el fin de implementar el Acuerdo Final, durante el lapso

²² “Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”.

comprendido entre el **19 de diciembre de 2016 y el 15 de marzo de 2017**, esto es, encontrándose en receso constitucional del período ordinario.

4.1.3. Ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado

De acuerdo con lo establecido en la primera parte del *literal f) del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016*, los proyectos de acto legislativo que se expidan en virtud del procedimiento especial de reforma previsto en dicha norma deben tramitarse en una sola vuelta de cuatro debates, así: un primer debate en las respectivas Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara; y un segundo debate en la Plenaria de cada una de dichas células legislativas. El caso del proyecto de acto legislativo que en esta oportunidad se revisa, la competencia para su trámite, en primer debate, radica en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992.

4.1.4. Informes de ponencia

De manera previa al informe de ponencia, mediante Resolución 06 del 18 de enero de 2017, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la Republica convocó a *Audiencia Pública*, con el fin de escuchar a ciudadanos y representantes de organizaciones civiles interesados en formular observaciones u opiniones al Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado, la cual tuvo lugar el 25 de enero de 2017, según consta en el Acta de Comisión de la misma fecha publicada en la Gaceta del Congreso N° 39 del 3 de febrero de 2017 (Págs. 1-44).

Celebrada la audiencia pública, para el trámite del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado se radicaron dos (2) informes de ponencia²³. El primer informe fue presentado por los senadores Horacio Serpa Uribe (Coordinador), Roberto Gerlein Echeverría, Germán Varón Cotrino, Manuel Enríquez Rosero, Claudia López Hernández y Doris Vega Quiroz, solicitando “*dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2016 Senado*”; y, el segundo informe, fue presentado por el senador José Obdulio Gaviria Vélez, con la solicitud de “*archivar el Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2016 Senado*”.

La publicación del informe de ponencia favorable para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la Republica se realizó en la Gaceta del Congreso N° 52 del 6 de febrero de 2017 (Pág. 1-3). Entre tanto, la publicación del informe de ponencia negativa con proposición de archivo se formalizó en la Gaceta del Congreso N° 61 del 8 de febrero de 2017 (Págs. 1-4).

4.1.5. Anuncio

²³ El 24 de enero de 2017, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República designó como ponentes de la iniciativa a los senadores Horacio Serpa Uribe (Coordinador), Roberto Gerlein Echeverría, Germán Varón Cotrino, Manuel Enríquez Rosero, Claudia López Hernández, Alexander López, José Obdulio Gaviria Vélez y Doris Vega Quiroz.

En cumplimiento de la exigencia prevista en el inciso quinto del artículo 160 de la Constitución Política, tal y como fue adicionado por el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003²⁴, la votación del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado por parte de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República fue anunciada el martes 7 de febrero de 2017, para realizarse en la próxima sesión, esto es, en la sesión extraordinaria del miércoles 8 de febrero de 2017, según consta en el Acta número 02 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N° 96 del 24 de febrero de 2017 (Págs. 4 y 12). El texto del anuncio es el siguiente:

“Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura al siguiente punto del Orden del Día:

III

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.

1. Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2016 Senado, por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (Estabilidad y Seguridad Jurídica al Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC).

[...]

*Siendo la 5:27 p. m., la Presidencia levanta la sesión y **convoca para el día miércoles 8 de febrero de 2017 a partir de las 10:00 a. m., en el Salón de Sesiones (Guillermo –Valencia) - Capitolio Nacional**”.*

4.1.6. Aprobación

Según lo dispuesto en el *literal g) del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016*, los proyectos de acto legislativo que se tramiten mediante el procedimiento legislativo especial para la paz *“serán aprobados por mayoría absoluta”*.

En la sesión extraordinaria del 8 de febrero de 2017, tuvo lugar en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, la discusión y aprobación, en primer debate, del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado, de conformidad con el anuncio que se realizó en la sesión inmediatamente anterior, esto es, en la sesión del 7 de febrero de 2017, tal y

²⁴ “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”.

como consta en el Acta de Comisión número 03 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N° 97 del 24 de febrero de 2017. Durante dicha sesión se registró un *quorum* deliberatorio y decisorio de 17 senadores presentes, de los 19 senadores que integran la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República²⁵.

Adicionalmente, se tiene que, en el orden del día, como único punto a considerar se encontraba el Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado, con lo cual se advierte el trámite preferente que se le impartió a dicho proyecto y su prelación sobre cualquier otro asunto, tal y como lo exige el *literal b) del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016*.

Conforme con lo establecido en el artículo 157 de la Ley 5ª de 1992, la *discusión* inició con la proposición de *archivo* con la que terminaba el informe de ponencia del senador José Obdulio Gaviria Vélez, el cual, por haberse presentado ese mismo día a las 11:12 a. m., es decir, minutos antes de que comenzara la sesión (11:52 a. m.), la presidencia autorizó su distribución en copias para conocimiento de los miembros de la Comisión, según consta en el Acta de Comisión número 03 del 8 de febrero de 2017, publicada en la Gaceta del Congreso N° 97 del 24 de febrero de 2017 (Pág. 3). Una vez cerrada la discusión, se abrió la *votación*, siendo **negada** la proposición de archivo del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado, de acuerdo con el siguiente resultado registrado en el Acta de Comisión número 03 del 8 de febrero de 2017, publicada en la Gaceta del Congreso N° 97 del 24 de febrero de 2017 (Pág. 11):

	SÍ	NO
Andrade Serrano Hernán Francisco		X
Barreras Montealegre Roy Leonardo		X
Enríquez Maya Eduardo		X
Enríquez Rosero Manuel		X
Galán Pachón Juan Manuel		X
López Hernández Claudia		X
Morales Hoyos Viviane	X	
Motoa Solarte Carlos Fernando		X
Rangel Suárez Alfredo	X	
Rodríguez Rengifo Roosevelt		X
Serpa Uribe Horacio		X
Urrutia Jalilie Farud	X	
Vega Quiroz Doris Clemencia		X
Total	3	10

Total votos: 13
Por el SÍ: 3
Por el NO: 10

En consecuencia, se procedió a abrir la *discusión* de la proposición positiva con la que terminaba el informe de ponencia presentado por los senadores Horacio Serpa Uribe (Coordinador), Roberto Gerlein Echeverría, Germán Varón Cotrino, Manuel Enríquez Rosero, Claudia López Hernández y Doris Vega

²⁵ De acuerdo con la información consignada en la Gaceta del Congreso N° 97 de 2017, durante el llamado a lista se verificó la presencia de 13 senadores. Posteriormente, en el transcurso de la sesión se hicieron presentes 4 senadores más, para un total de 17 senadores asistentes. Dicha información coincide con la suministrada por el Secretario General de la Comisión Primera del Senado, mediante certificación expedida el 2 de junio de 2017.

Quiroz. Una vez cerrada la discusión, se abrió la *votación*, siendo **aprobada** la proposición positiva con la que termina el informe de ponencia, de acuerdo con el siguiente resultado, registrado en el Acta de Comisión 03 del 8 de febrero de 2017, publicada en la Gaceta del Congreso N° 97 del 24 de febrero de 2017 (Pág. 21):

	Si	No
Andrade Serrano Hernán Francisco	X	
Barreras Montealegre Roy Leonardo	X	
Benedetti Villaneda Armando	X	
Enríquez Maya Eduardo	X	
Enríquez Rosero Manuel	X	
Galán Pachón Juan Manuel	X	
Gaviria Vélez José Obdulio		X
López Hernández Claudia	X	
Morales Hoyos Viviane		X
Motoa Solarte Carlos Fernando	X	
Rangel Suárez Alfredo		X
Rodríguez Rengifo Roosevelt	X	
Serpa Uribe Horacio	X	
Urrutia Jalilie Farud		X
Vega Quiroz Doris Clemencia	X	
Total	11	04

Total votos: 15

Por el SÍ: 11

Por el NO: 4

Posteriormente, la presidencia abrió la discusión del articulado del proyecto, del título y la pregunta, y dio lectura a dos proposiciones, una de las cuales fue presentada, en conjunto, por los senadores Alfredo Rangel Suárez y Farud Urrutia Jalilie y, la otra proposición, por el senador Manuel Enríquez Rosero. Los primeros propusieron eliminar la expresión: “*y aquellos conexos con los anteriores*”, contenida en el primer inciso del artículo 1° del proyecto de acto legislativo y, el segundo, buscaba eliminar la expresión: “*de buena fe*”, contenida en el inciso segundo del mismo artículo y suprimir la totalidad del artículo 2°. Cabe destacar, que tales proposiciones no contaron con el aval del Gobierno Nacional, en los términos del *literal h) del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016*, vigente para ese momento²⁶, razón por la cual no fueron discutidas.

Finalmente, dando cumplimiento a lo dispuesto en el *literal j) del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016*, se sometió a una sola votación el articulado del proyecto original, al igual que el título y la pregunta “*si cumplidos los trámites constitucionales y legales, ¿quieren los Senadores presentes que el Proyecto de Reforma Constitucional aprobado sea Acto Legislativo?*”. La votación se realizó de forma **nominal y pública** en los términos del artículo 133 de la Constitución Política²⁷, siendo **aprobada** la iniciativa por *mayoría absoluta*, de acuerdo con los siguientes resultados publicados en la Gaceta del Congreso N° 97 del 24 de febrero de 2017 (Pág. 23) y debidamente certificados por el Secretario General de la Comisión Primera del Senado de la República

²⁶ Este literal fue declarado inexecutable en la sentencia C-332 del 17 de mayo de 2017, proferida con posterioridad al Acto Legislativo 02 de 2017.

²⁷ “ARTICULO 133. <Artículo modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley”.

el 2 de junio de 2017²⁸:

	Si	No
Andrade Serrano Hernán Francisco	X	
Barreras Montealegre Roy Leonardo	X	
Benedetti Villaneda Armando	X	
Enriquez Maya Eduardo	X	
Enriquez Rosero Manuel	X	
Galán Pachón Juan Manuel	X	
Gaviria Vélez José Obdulio		X
López Hernández Claudia	X	
Morales Hoyos Viviane		X
Motoa Solarte Carlos Fernando	X	
Rangel Suárez Alfredo		X
Rodríguez Rengifo Roosevelt	X	
Serpa Uribe Horacio	X	
Urrutia Jalilie Farud		X
Vega Quiroz Doris Clemencia	X	
Total	11	04

Total votos: 15

Por el SÍ: 11

Por el NO: 4

4.1.7. Publicación del texto aprobado en la Comisión Primera del Senado

El texto del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado, aprobado en *primer debate* en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, y publicado en la Gaceta del Congreso N°. 97 del 24 de febrero de 2017 (Pág. 23), es el siguiente:

“El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,
DECRETA:

Artículo 1°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, así:

Artículo Transitorio XX. *En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de Derecho Internacional Humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del acuerdo final.*

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del acuerdo final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e

²⁸ Certificación visible a folio 63 del Cuaderno de Pruebas.

integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del acuerdo final.

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo deroga el artículo 4° del Acto Legislativo número 01 de 2016 y rige a partir de su promulgación hasta la finalización de los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del acuerdo final”.

4.1.8. Ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado

4.1.9. Informes de ponencia

Para el segundo debate en la Plenaria del Senado de la República se radicaron igualmente dos informes de ponencia. El primer informe fue presentado por los senadores Horacio Serpa Uribe (Coordinador), Manuel Enríquez Rosero, Claudia López Hernández, Doris Vega Quiroz y Alexander López Maya, solicitando *“dar segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2016 Senado [...], de conformidad con el texto aprobado en primer debate en la Honorable Comisión Primera Constitucional primera del Senado de la República”*. El segundo informe fue presentado por el senador José Obdulio Gaviria Vélez, con la proposición de *“archivar el Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2016 Senado”*.

La publicación del informe de ponencia favorable para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República se realizó en la Gaceta del Congreso N° 68 del 14 de febrero de 2017 (Pág. 1-4). Entre tanto, la publicación del informe de ponencia negativa con proposición de *archivo* se formalizó en la Gaceta del Congreso N° 87 del 20 de febrero de 2017 (Págs. 35-40).

4.1.10. Anuncio

En cumplimiento de la exigencia prevista en el inciso quinto del artículo 160 de la Constitución Política, tal y como fue adicionado por el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003²⁹, la votación del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado por parte de la Plenaria del Senado de la República fue anunciada el martes 14 de febrero de 2017, para realizarse en la próxima sesión, esto es, en la sesión extraordinaria del martes 21 de febrero de 2017, según consta en el Acta número 02 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N° 115 del 3 de marzo de 2017 (Págs. 27 y 40). El texto del anuncio es el siguiente:

“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.

Sí, Presidente, con ponencia para segundo debate, anuncio para la siguiente:

²⁹ “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”.

Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2016 Senado, por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (Estabilidad y Seguridad Jurídica al Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC).

Está anunciado, Presidente.

[...]

*Siendo la 6:01 p.m., la Presidencia levanta la sesión y **convoca para el martes 21 de febrero de 2017, a las 3:00 p.m.***”

4.1.11. Aprobación

En la sesión extraordinaria del 21 de febrero de 2017, tuvo lugar en la Plenaria del Senado de la República, la discusión y aprobación, en segundo debate, del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado, de conformidad con el anuncio que se realizó en la sesión inmediatamente anterior, esto es, en la sesión del 14 de febrero de 2017, tal y como consta en el Acta de Plenaria número 03 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N° 116 del 3 de marzo de 2017. Al inicio de dicha sesión, luego del correspondiente llamado a lista, se registró un *quorum* deliberatorio de 90 senadores presentes de los 102 que integran el Senado de la República³⁰.

Cabe resaltar que, en el orden del día, como único punto a considerar se encontraba el Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado, con lo cual se advierte el trámite preferente que se le impartió a dicho proyecto y su prelación sobre cualquier otro asunto, tal y como lo exige el *literal b) del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016*.

Comoquiera que durante el transcurso de la sesión el senador José Obdulio Gaviria Vélez anunció el retiro de su ponencia negativa con solicitud de archivo³¹, se procedió a dar lectura a la proposición positiva con la que terminaba el informe de ponencia presentado por los senadores Horacio Serpa Uribe (Coordinador), Manuel Enríquez Rosero, Claudia López Hernández, Doris Vega Quiroz y Alexander López Maya, la cual fue **aprobada**, mediante **votación nominal y pública** en los términos del artículo 133 Superior, de acuerdo con el siguiente resultado publicado en la Gaceta del Congreso N° 116 del 3 de marzo de 2017 (Pág. 30):

³⁰ Ver, certificación expedida por el Secretario General del Congreso de la República el 22 de junio de 2017, visible a folio 109 del cuaderno principal.

³¹ Ver, Gaceta del Congreso N°. 116 del 3 de marzo de 2017, pág. 22.

SI	NO
Aguilar Hurtado Nerthink Mauricio	Galvis Méndez Daira de Jesús
Amin Escaf Miguel	García Realpe Guillermo
Andrade Casamá Luis Evelis	García Zuccardi Andrés Felipe
Andrade Serrano Hernán Francisco	Gnecco Zuleta José Alfredo
Ashton Giraldo Alvaro Antonio	Guerra de la Espriella Antonio
Avirama Avirama Marco Anibal	Guerra Sotto Julio Miguel
Barreras Montealegre Roy	Hoyos Giraldo Germán Darío
Leonardo	Lizcano Arango Oscar Mauricio
Benedetti Villaneda Armando	López Hernández Claudia Nayibe
Besayle Fayad Musa	López Maya Alexander
Cabrera Báez Angel Custodio	Martínez Aristizábal Maritza
Casado de López Arleth Patricia	Merheg Marín Juan Sama
Castilla Salazar Jesús Alberto	Navarro Wolff Antonio José
Celis Carrillo Bernabé	Niño Avendaño Segundo Senén
Cepeda Sarabia Efraín José	Osorio Salgado Nidia Marcela
Chamorro Cruz William Jimmy	Ospina Gómez Jorge Iván
Correa Jiménez Antonio José	Paredes Aguirre Myriam Alicia
Corzo Román Juan Manuel	Pedraza Gutiérrez Jorge Hernando
Cristo Bustos Andrés	Prieto Ríveros Jorge Eliéser
Delgado Martínez Javier Mauricio	Restrepo Escobar Juan Carlos
Delgado Ruiz Edinson	Rodríguez Rengifo Roosevelt
Duque García Luis Fernando	Rodríguez Sarmiento Milton Arlex
Eliás Vidal Bernardo Miguel	Serpa Uribe Horacio
Enríquez Maya Carlos Eduardo	Soto Jaramillo Carlos Enrique
Enríquez Rosero Manuel	Varón Cotrino Germán
Fernández Alcocer Mario Alberto	Vega Quiroz Doris Clemencia
Galán Pachón Carlos Fernando	Villalba Mosquera Rodrigo.
Galán Pachón Juan Manuel	
	Barón Neira León Rigoberto
	Correa Borrero Susana
	Duque Márquez Iván
	Gaviria Correa Sofía Alejandra
	Gaviria Vélez José Obdulio
	Guerra de la Espriella María del Rosario
	Morales Hoyos Viviane Aleyda
	Rangel Suárez Alfredo
	Tovar Rey Nohora Stella
	Urrutia Jalilie Faruk.

Por el SÍ: 54
Por el NO: 10
Total: 64 Votos

Seguidamente, el senador Carlos Fernando Galán Pachón formuló una proposición aditiva consistente en agregarle al primer inciso del artículo 1º del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado, en su parte final, la expresión: “con sujeción a las disposiciones constitucionales”. Dicha proposición, que contó con el aval del Gobierno Nacional³², se sometió a *votación nominal y pública*, junto con el bloque del articulado cuyo resultado, publicado en la Gaceta del Congreso N° 116 del 3 de marzo de 2017 (Pág. 32), fue el siguiente:

SI	NO
Aguilar Hurtado Nerthink Mauricio	García Zuccardi Andrés Felipe
Amin Escaf Miguel	Gnecco Zuleta José Alfredo
Andrade Casamá Luis Evelis	Guerra de la Espriella Antonio
Andrade Serrano Hernán Francisco	Guerra Sotto Julio Miguel
Ashton Giraldo Alvaro Antonio	Hoyos Giraldo Germán Darío
Avirama Avirama Marco Anibal	Lizcano Arango Oscar Mauricio
Barreras Montealegre Roy	López Hernández Claudia Nayibe
Leonardo	López Maya Alexander
Benedetti Villaneda Armando	Martínez Aristizábal Maritza
Besayle Fayad Musa	Merheg Marín Juan Sama
Cabrera Báez Angel Custodio	Navarro Wolff Antonio José
Casado de López Arleth Patricia	Niño Avendaño Segundo Senén
Castilla Salazar Jesús Alberto	Osorio Salgado Nidia Marcela
Celis Carrillo Bernabé	Ospina Gómez Jorge Iván
Cepeda Sarabia Efraín José	Paredes Aguirre Myriam Alicia
Chamorro Cruz William Jimmy	Pedraza Gutiérrez Jorge Hernando
Correa Jiménez Antonio José	Prieto Ríveros Jorge Eliéser
Corzo Román Juan Manuel	Pulgar Daza Eduardo Enrique
Cristo Bustos Andrés	Restrepo Escobar Juan Carlos
Delgado Martínez Javier Mauricio	Rodríguez Rengifo Roosevelt
Delgado Ruiz Edinson	Rodríguez Sarmiento Milton Arlex
Duque García Luis Fernando	Serpa Uribe Horacio
Eliás Vidal Bernardo Miguel	Soto Jaramillo Carlos Enrique
Enríquez Maya Carlos Eduardo	Varón Cotrino Germán
Enríquez Rosero Manuel	Vega Quiroz Doris Clemencia
Fernández Alcocer Mario Alberto	Villadiego Villadiego Sandra Elena
Galán Pachón Carlos Fernando	Villalba Mosquera Rodrigo
Galán Pachón Juan Manuel	
García Realpe Guillermo	
	Barón Neira León Rigoberto
	Castañeda Serrano Orlando
	Correa Borrero Susana
	Duque Márquez Iván
	Gaviria Correa Sofía Alejandra
	Gaviria Vélez José Obdulio
	Guerra de la Espriella María del Rosario
	Morales Hoyos Viviane Aleyda
	Rangel Suárez Alfredo
	Tovar Rey Nohora Stella.

Por el SÍ: 55
Por el NO: 10
Total: 65 Votos

Por otra parte, el senador Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado propuso eliminar la expresión: “y aquellos conexos con los anteriores”. Sin embargo, dicha proposición no obtuvo el aval del Gobierno Nacional, tal y como lo exige *literal h) del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016*, vigente para ese momento, razón por la cual no se sometió a discusión ni aprobación.

³² Información obtenida de la Gaceta del Congreso N°. 116 de 2017 (Pág. 29) y del Oficio 17-00056391 remitido por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, visible a folios 14 a 19 del cuaderno principal.

Finalmente, dando cumplimiento a lo dispuesto en el *literal j) del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016*, se sometió a una sola votación el título del proyecto y la pregunta si querían los senadores presentes “*que sea norma constitucional el Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2016 Senado*”. La aprobación se surtió mediante **votación nominal y pública**, según lo dispuesto en el artículo 133 de la Carta Política, y por **mayoría absoluta**, de acuerdo con el siguiente resultado publicado en la Gaceta del Congreso N° 116 del 3 de marzo de 2017 (Pág. 33) y debidamente certificado por el Secretario General del Senado de la República el 22 de junio de 2017³³:

SI	NO
Aguilar Hurtado Nerthink Mauricio	García Realpe Guillermo
Amin Escaf Miguel	García Zuccardi Andrés Felipe
Andrade Casamá Luis Evelin	Gnecco Zuleta José Alfredo
Andrade Serrano Hernán Francisco	Guerra de la Espriella Antonio del Cristo
Ashton Giraldo Alvaro Antonio	Guerra Sotto Julio Miguel
Avirama Avirama Marco Anibal	Hoyos Giraldo Germán Darío
Barreras Montealegre Roy Leonardo	Lizcano Arango Oscar Mauricio
Benedetti Villaneda Armando	López Hernández Claudia Nayibe
Cabrera Báez Angel Custodio	López Maya Alexander
Casado de López Arleth Patricia	Martínez Aristizábal Maritza
Castilla Salazar Jesús Alberto	Merheg Marín Juan Samy
Celis Carrillo Bernabé	Navarro Wolff Antonio José
Cepeda Sarabia Efraín José	Niño Avendaño Segundo Senén
Chamorro Cruz William Jimmy	Osorio Salgado Nidia Marcela
Correa Jiménez Antonio José	Ospina Gómez Jorge Iván
Corzo Román Juan Manuel	Paredes Aguirre Myriam Alicia
Cristo Bustos Andrés	Pedraza Gutiérrez Jorge Hernando
Delgado Martínez Javier Mauricio	Prieto Riveros Jorge Eliéser
Delgado Ruiz Edinson	Pulgar Daza Eduardo Enrique
Duque García Luis Fernando	Restrepo Escobar Juan Carlos
Elias Vidal Bernardo Miguel	Rodríguez Rengifo Roosevelt
Enriquez Maya Carlos Eduardo	Rodríguez Sarmiento Milton Alex
Enriquez Rosero Manuel	Serpa Uribe Horacio
Fernández Alcocer Mario Alberto	Soto Jaramillo Carlos Enrique
Galán Pachón Carlos Fernando	Vega Quiroz Doris Clemencia
Galán Pachón Juan Manuel	Villadiego Villadiego Sandra Elena
Galvis Méndez Daira de Jesús	Villaiba Mosquera Rodrigo
	Barón Neira León Rigoberto
	Castañeda Serrano Orlando
	Correa Borrero Susana
	Duque Márquez Iván
	Gaviria Correa Sofía Alejandra
	Guerra de la Espriella María del Rosario
	Morales Hoyos Viviane Aleyda
	Rangel Suárez Alfredo.

Por el SÍ: 54
Por el NO: 8
Total: 62 Votos

4.1.12. Publicación del texto aprobado en la Plenaria del Senado

El texto definitivo del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado, aprobado en *segundo debate* en la Plenaria del Senado de la República el 21 de febrero de 2017, con la modificación aditiva avalada por el Gobierno Nacional, se encuentra publicado en la Gaceta del Congreso N°. 94 del 22 de febrero de 2017. Dicho texto es el siguiente:

“El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,

DECRETA:

1º. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, así:

Artículo Transitorio XX. *En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la*

³³ Certificación visible a folio 109 del cuaderno principal.

Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de Derecho Internacional Humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del acuerdo final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del acuerdo final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del acuerdo final

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo deroga el artículo 4° del Acto Legislativo número 01 de 2016 y rige a partir de su promulgación hasta la finalización de los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del acuerdo final”.
(Negrilla fuera del texto original)

4.2. Trámite en la Cámara de Representantes

4.2.1. Radicación del proyecto de acto legislativo en la Cámara de Representantes

El 2 de marzo de 2017, se radicó en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado, con el número 007 de 2017 Cámara, siendo designados como ponentes los representantes Albeiro Vanegas Osorio (Coordinador), Heriberto Sanabria Astudillo, Norbey Marulanda Muñoz, Carlos Abraham Jiménez, Fernando De la Peña Márquez, Carlos Germán Navas Talero, Angélica Lozano Correa y Edward David Rodríguez Rodríguez.

4.2.2. Ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes (tercer debate)

Tal y como se indicó en precedencia, los proyectos de acto legislativo que se expidan en virtud del procedimiento especial de reforma previsto en el *artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016*, deben tramitarse en una sola vuelta de cuatro debates.

En el caso del proyecto de acto legislativo que en esta oportunidad se revisa, la competencia para su trámite en primer debate en la Cámara de Representantes, radica en la Comisión Primera Constitucional Permanente de dicha célula legislativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992.

4.2.3. Informes de ponencia

Para el primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes se radicaron dos (2) informes de ponencia. El primer informe fue presentado por los representantes Albeiro Vanegas Osorio (Coordinador), Heriberto Sanabria Astudillo, Norbey Marulanda Muñoz, Carlos Abraham Jiménez, Fernando De la Peña Márquez, Carlos Germán Navas Talero y Angélica Lozano Correa, solicitando *“dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 007 de 2017 Cámara [...], de conformidad con el texto aprobado en plenaria por el honorable Senado de la República”*. El segundo informe fue presentado por el representante Edward David Rodríguez Rodríguez, con la proposición de que *“se archive el Proyecto de Acto Legislativo número 007 de 2017 Cámara”*.

La publicación del informe de ponencia favorable para primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de representantes se realizó en la Gaceta del Congreso N° 131 del 8 de marzo de 2017 (Págs. 1-3). Entre tanto, la publicación del informe de ponencia negativa con proposición de *archivo* se formalizó en la Gaceta del Congreso N° 143 del 13 de marzo de 2017 (Págs. 1-5).

4.2.4. Anuncio

El Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado-007 de 2017 Cámara fue anunciado en la sesión conjunta y extraordinaria de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes del Senado y la Cámara de Representantes del martes 7 de marzo de 2017, para realizarse en la próxima sesión de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, según consta en el Acta número 04 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N° 171 del 24 de marzo de 2017 (Pág. 64). El texto del anuncio es el siguiente:

“Atendiendo instrucciones del presidente de la Comisión Primera de la Cámara por Secretaría se informa que en la próxima sesión de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, se someterán a discusión y votación, el siguiente proyecto:

Proyecto de Acto Legislativo número 007 de 2017 Cámara, 001 de 2016 Senado, por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.”

4.2.5. Aprobación

En la sesión extraordinaria del 14 de marzo de 2017, tuvo lugar en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, la discusión y aprobación, *en tercer debate*, del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado-007 de 2017 Cámara, de conformidad con el anuncio que se

realizó en la sesión inmediatamente anterior, esto es, en la sesión del 7 de marzo anterior, tal y como consta en el Acta de Comisión número 05 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N° 243 del 21 de abril de 2017. Al inicio de dicha sesión, luego del correspondiente llamado a lista, se registró un *quorum* deliberatorio y decisorio de 29 representantes presentes de los 35 que integran esa Comisión³⁴.

Adicionalmente, se tiene que, en el orden del día, como único punto a considerar se encontraba el Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado-007 de 2017 Cámara, con lo cual se advierte el trámite preferente que se le impartió a dicho proyecto y su prelación sobre cualquier otro asunto, tal y como lo exige el *literal b) del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016*.

Abierta la discusión y votación de la *proposición de archivo* con la que terminaba el informe de ponencia presentado por el representante Edward David Rodríguez Rodríguez, la misma fue **negada**, mediante **votación nominal y pública**, por **mayoría absoluta**, de acuerdo con el siguiente resultado publicado en la Gaceta del Congreso N°. 243 del 21 de abril de 2017 (Pág. 9) y debidamente certificado por la Secretaría de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes³⁵:

Bedoya Pulgarín Julián	No
Bravo Realpe Oscar Fernando	No Voto
Buenahora Febres Jaime	No
Cabal Molina María Fernanda	Excusa
Caicedo Sastoque José Edilberto	No
Carrasquilla Torres Silvio José	Excusa
Correa Mojica Carlos Arturo	No Voto
De La Peña Márquez Fernando	No
Díaz Lozano Elbert	No
García Gómez Juan Carlos	No Voto
González García Harry Giovanni	No
Hoyos Mejía Samuel Alejandro	Sí
Jiménez López Carlos Abraham	No
Lara Restrepo Rodrigo	No Voto
Lozano Correa Angélica Lisbeth	No
Marulanda Muñoz Norbey	No
Molina Figueredo John Eduardo	No Voto
Navas Talero Carlos Germán	No
Osorio Aguiar Carlos Edward	No
Pedraza Ortega Telesforo	No
Penagos Giraldo Hernán	No
Pereira Caballero Pedrito Tomás	Excusa
Pinto Hernández Miguel Ángel	Excusa
Prada Artunduaga Alvaro Hernán	Sí
Roa Sarmiento Humphrey	No Voto
Rodríguez Rodríguez Edward David	Sí
Rojas González Clara Leticia	No
Rozo Rodríguez Jorge Enrique	No
Sanabria Astudillo Heriberto	Excusa
Sánchez León Oscar Hernán	No
Santos Ramírez José Nefalí	No Voto
Suárez Melo Leopoldo	No
Valencia González Santiago	Sí
Vanegas Osorio Albeiro	No
Zambrano Eraso Berner León	No

Por el SÍ: 4
Por el NO: 19
Total: 23 Votos

Posteriormente, se procedió a dar lectura a la proposición positiva con la que terminaba el informe de ponencia presentado por los representantes Albeiro Vanegas Osorio (Coordinador), Heriberto Sanabria Astudillo, Norbey Marulanda Muñoz, Carlos Abraham Jiménez, Fernando De la Peña Márquez, Carlos Germán Navas Talero y Angélica Lozano Correa, la cual fue **aprobada**, mediante **votación nominal y pública**, de acuerdo con el siguiente resultado publicado en la Gaceta del Congreso N° 243 del 21 de abril de 2017 (Pág. 28):

³⁴ Información contenida en la Gaceta del Congreso N°. 243 de 2017.

³⁵ Certificación visible a folios 92 a 96 del cuaderno de pruebas I.

Bedoya Pulgarín Julián	Si
Bravo Realpe Óscar Fernando	No Votó
Buenahora Febres Jaime	Si
Cabal Molina María Fernanda	Excusa
Caicedo Sastoque José Edilberto	Si
Carrasquilla Torres Silvio José	Excusa
Correa Mojica Carlos Arturo	Si
De la Peña Márquez Fernando	Si
Díaz Lozano Elbert	Si
García Gómez Juan Carlos	No Votó
González García Harry Giovanni	Si
Hoyos Mejía Samuel Alejandro	No Votó
Jiménez López Carlos Abraham	Si
Lara Restrepo Rodrigo	Si
Lozano Correa Angélica Lisbeth	Si
Marulanda Muñoz Norbey	Si
Molina Figueredo John Eduardo	Si
Navas Talero Carlos Germán	Si
Osorio Aguiar Carlos Edward	Si
Pedraza Ortega Telésforo	Si
Penagos Giraldo Hernán	Si
Pereira Caballero Pedrito Tomás	Excusa
Pinto Hernández Miguel Ángel	Excusa
Prada Artunduaga Álvaro Hernán	No Votó
Roa Sarmiento Humphrey	No Votó
Rodríguez Rodríguez Edward David	No Votó
Rojas González Clara Leticia	Si
Rozo Rodríguez Jorge Enrique	Si
Sanabria Astudillo Heriberto	Excusa
Sánchez León Oscar Hernán	Si
Santos Ramírez José Neftalí	Si
Suárez Melo Leopoldo	Si
Valencia González Santiago	No Votó
Vanegas Osorio Albeiro	Si
Zambrano Eraso Bémer León	Si

Por el SÍ: 23
Por el NO: 0
Total: 23 Votos

Acto seguido, se sometió a votación *en bloque* el articulado del proyecto, el título y la pregunta a los representantes miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes si “¿quieren que este Proyecto de Acto Legislativo pase a la Plenaria de la Cámara y se convierta en Reforma Constitucional?”. La aprobación se surtió mediante **votación nominal y pública** en los términos del artículo 133 de la Constitución Política, por *mayoría absoluta*, de acuerdo con el siguiente resultado publicado en la Gaceta del Congreso N° 243 del 21 de abril de 2017 (Pág. 29) y debidamente certificado por la Secretaría de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el 26 de mayo de 2017³⁶:

³⁶ Certificación visible a folios 92 a 96 del cuaderno de pruebas I.

Bedoya Pulgarín Julián	Sí
Bravo Realpe Oscar Fernando	No Votó
Buenahora Febres Jaime	Sí
Cabal Molina María Fernanda	Excusa
Caicedo Sastoque José Edilberto	Sí
Carrasquilla Torres Silvio José	Excusa
Correa Mojica Carlos Arturo	Sí
De la Peña Márquez Fernando	Sí
Díaz Lozano Elbert	Sí
García Gómez Juan Carlos	No Votó
González García Harry Giovanni	Sí
Hoyos Mejía Samuel Alejandro	No Votó
Jiménez López Carlos Abraham	Sí
Lara Restrepo Rodrigo	Sí
Lozano Correa Angelica Lisbeth	Sí
Marulanda Muñoz Norbey	Sí
Molina Figueredo John Eduardo	Sí
Navas Talero Carlos Germán	Sí
Osorio Aguiar Carlos Edward	Sí
Pedraza Ortega Telésforo	Sí
Penagos Giraldo Hernán	Sí
Pereira Caballero Pedrito Tomás	Excusa
Pinto Hernández Miguel Angel	Excusa
Prada Artunduaga Álvaro Hernán	No Votó
Roa Sarmiento Humphrey	No Votó
Rodríguez Rodríguez Edward David	No Votó
Rojas González Clara Leticia	Sí
Rozo Rodríguez Jorge Enrique	Sí
Sanabria Astudillo Heriberto	Excusa
Sánchez León Oscar Hernán	Sí
Santos Ramírez Jose Nefali	Sí
Suárez Melo Leopoldo	Sí
Valencia González Santiago	No Votó
Vaneegas Osorio Albeiro	Sí
Zambrano Eraso Béner León	Sí

Por el SÍ: 23
Por el NO: 0
Total: 23 Votos

Finalmente, cabe mencionar que durante el trámite de aprobación del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado-007 de 2017 Cámara en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, el representante Álvaro Hernán Prada Artunduaga formuló dos (2) proposiciones, una de las cuales iba encaminada a eliminar el artículo 1º de dicho proyecto y la segunda, a modificar el artículo 2º del mismo ordenamiento, en el sentido de limitar la vigencia de la norma hasta la finalización del “*período actual*”. No obstante, dado que dichas proposiciones no obtuvieron el aval de Gobierno Nacional³⁷ y, además, su autor se retiró del recinto durante el transcurso de la sesión, según consta en la respectiva Acta de Comisión³⁸, éstas no fueron consideradas.

4.2.6. Publicación del texto aprobado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes

El texto definitivo del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado-007 de 2017 Cámara, aprobado en *tercer debate* en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el 14 de marzo de 2017, sin modificaciones, se encuentra publicado en la Gaceta del Congreso N° 175 del 28 de marzo de 2017 (Pág. 5).

4.2.7. Ponencia para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes (cuarto debate)

4.2.8. Informe de ponencia

De manera previa a la presentación del informe de ponencia, mediante Resolución 003 del 15 de marzo de 2017, la Mesa Directiva de la Comisión

³⁷ Información obtenida de la Gaceta del Congreso N° 243 de 2017 (Pág. 28) y del Oficio 17-00056391 remitido por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, visible a folios 14 a 19 del cuaderno principal.

³⁸ Acta número 05 del 14 de marzo de 2017.

Primera de la Cámara de Representantes convocó a *Audiencia Pública*, con el propósito de escuchar a personas naturales y jurídicas interesadas en formular opiniones u observaciones al Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado-007 de 2017 Cámara, la cual se llevó a cabo el 21 de marzo de 2017, según consta en el Acta de Comisión de la misma fecha publicada en la Gaceta del Congreso N°. 245 del 21 de abril de 2017 (Págs. 1-21).

Celebrada la audiencia pública, los representantes Albeiro Vanegas Osorio (Coordinador), Heriberto Sanabria Astudillo, Norbey Marulanda Muñoz, Carlos Abraham Jiménez, Fernando De la Peña Márquez, Carlos Germán Navas Talero y Angélica Lozano Correa presentaron ponencia favorable y, en consecuencia, solicitaron “*dar segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 007 de 2017 Cámara [...], de conformidad con el texto aprobado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes*”.

La publicación del informe de ponencia favorable para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes se realizó en la Gaceta del Congreso N° 175 del 28 de marzo de 2017 (Págs. 1-5).

4.2.9. Anuncio

El Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado-007 de 2017 Cámara fue anunciado en la sesión ordinaria de la Plenaria de la Cámara de Representantes del miércoles 29 de marzo de 2017, para realizarse en la próxima sesión plenaria del 3 de abril de 2017, según consta en el Acta número 206 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N° 292 del 2 de mayo de 2017 (Pág. 32). El texto del anuncio es el siguiente:

“Intervención de la Subsecretaria, Yolanda Duque Naranjo:

Anuncio de proyectos para la sesión plenaria del día lunes 3 de abril, o para la siguiente sesión plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos.

Primero

Proyectos para Segundo Debate.

(Procedimiento Legislativo Especial para la Paz).

[...]

Proyecto de Acto Legislativo número 007 de 2017 Cámara, 001 de 2016 Senado.”

4.2.10. Aprobación

En la sesión ordinaria del 3 de abril de 2017, tuvo lugar en la Plenaria de la Cámara de Representantes, la discusión y aprobación, en segundo debate, del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado - 007 de 2017 Cámara, de

conformidad con el anuncio que se realizó en la sesión inmediatamente anterior, esto es, en la sesión del 29 de marzo de 2017, tal y como consta en el Acta de Plenaria número 207 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N° 369 del 22 de mayo de 2017.

Cabe señalar que, en el orden del día, como segundo punto a considerar se encontraba el Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado - 007 de 2017 Cámara, con lo cual se advierte el trámite preferente que se le impartió a dicho proyecto y su prelación sobre cualquier otro asunto ordinario, tal y como lo exige el *literal b) del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016*, ya que el primer punto de la agenda legislativa estaba relacionado con otro proyecto *fast track*.

Una vez verificado el *quorum* decisorio que exige el artículo 145 de la Constitución Política, se abrió la votación de la proposición positiva con la terminaba el informe de ponencia presentado por los representantes Albeiro Vanegas Osorio (Coordinador), Heriberto Sanabria Astudillo, Norbey Marulanda Muñoz, Carlos Abraham Jiménez, Fernando de la Peña Márquez, Carlos Germán Navas Talero y Angélica Lozano Correa, la cual fue **aprobada**, mediante *votación nominal y pública*, de acuerdo con el siguiente resultado:

SI	NO
José Carlos Mizzer Pacheco	Hernán Estupiñán Calvache
Iván Darío Agudelo Zapata	Victor Javier Correa Vélez
Fabio Raúl Annín Salame	Marta Cecilia Curi Osorio
Jaime Enrique Serrano Pérez	Alonso José del Río Cibarcos
Lina María Barrera Rueda	Elbert Díaz Lozano
Diela Lilibian Benavides Solarte	Antenor Durán Carrillo
Jaime Buenahora Febres	Nicolás A. Echeverry Alvarán
Euler Aldemar Martínez Rodríguez	Fredy Antonio Anaya Martínez
Germán Alcides Blanco Álvarez	Angel María Gaitán Pulido
Carlos Julio Bonilla Soto	Alexander García Rodríguez
Didier Burgos Ramírez	Mauricio Gómez Amin
José Edilberto Caicedo Sastoque	Kelyn Johana González Duarte
John Jairo Cárdenas Morán	Harry Giovanni González García
Nancy Denise Castillo García	Luciano Grisales Londoño
Orlando Alfonso Clavijo Clavijo	Orlando A. Guerra de la Rosa
Carlos Alberto Cuenca Chauz	Carlos Eduardo Guevara Villabón
Fernando de la Peña Márquez	José Elver Hernández Casas
Alfredo Rafael Delhúque Zuleta	Oscar de Jesús Hurtado Pérez
Eduardo Diazgranados Abadía	Rodrigo Lara Restrepo
José Bernardo Flórez Asprilla	Inés Cecilia López Flórez
Julio Eugenio Gallardo Archbold	Andrés Felipe Villamizar Ortiz
Atilano Alonso Giraldo Arboleda	Franklin Lozano de la Ossa
Jack Housni Gallera	Norbey Marulanda Muñoz
Carlos Abraham Jiménez López	Luz Adriana Moreno Marmolejo
Raymundo Elias Méndez Bechara	Christian José Moreno Villamizar
José Ignacio Mesa Betancour	Nevardo Eneiro Rincón Vergara
Alfredo Guillermo Molina Triana	Nery Oros Ortiz
Carlos Edward Osorio Aguilar	Oscar Ospina Quintero
Diego Patiño Amariles	Rafael Eduardo Palau Salazar
Telesforo Pedraza Ortega	Ana Cristina Paz Córdoba
Hernán Penagos Giraldo	Flora Perdomo Andrade
Pedrito Tomás Pereira Caballero	José Luis Pérez Oyuela
Jhon Eduardo Molina Figueredo	Eloy Chichi Quintero Romero
Miguel Angel Pinto Hernández	Antonio Restrepo Salazar
Crisando Pizo Mazabuel	Héctor Javier Osorio Botello
León Darío Ramírez Valencia	Juan Carlos Rivera Peña
Angela María Robledo Gómez	Cristóbal Rodríguez Hernández
John Jairo Roldán Avendaño	Marco Sergio Rodríguez Merchán
Rafael Romero Piñeros	Clara Leticia Rojas González
Jorge Enrique Roza Rodríguez	Candelaria Patricia Rojas Vergara
Efraim Antonio Torres Monsalvo	Mauricio Salazar Pérez
Albeiro Vanegas Osorio	Oscar Hernán Sánchez León
Jaime Armando Yépez Martínez	José Neftalí Santos Ramírez
Armando Antonio Zabarain D'arce	Hernán Sinisterra Valencia
Béner León Zambrano Eraso	Leopoldo Suárez Melo
Jorge Camilo Abril Tarache	Jorge Eliécer Tamayo Marulanda
Ana Paola Agudelo García	Eduardo José Tous de la Ossa
Fabio Alonso Arroyave Botero	María Eugenia Triana Vargas
Julián Bedoya Pulgarín	Alirio Uribe Muñoz
Guillemina Bravo Montaño	Martha Patricia Villalba Hodwalker
Silvio José Carrasquilla Torres	Angelo Antonio Villamil Benavides
Jairo Enrique Castiblanco Parra	Arturo Yépez Alzate
Fabián Gerardo Castillo Suárez	Alvaro Gustavo Rosado Aragón
Eida Lucy Contento Sanz	Gloria Betty Zorro Africano
Nilton Córdoba Manzano	

Por el SÍ: 109³⁹
Por el NO: 6⁴⁰
Total: 115 votos

³⁹ De los 109 votos registrados, 106 votos fueron electrónicos y 3 votos manuales.

⁴⁰ Todos los votos electrónicos.

Cabe señalar que, durante este trámite, el representante Álvaro Hernán Prada Artunduaga nuevamente presentó las dos proposiciones que había formulado ante la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, en la medida en que dichas proposiciones no obtuvieron el aval del Gobierno Nacional, una vez leídas para que quedara constancia en el registro, tampoco fueron consideradas por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Finalmente, se sometió a votación el articulado del proyecto, el título y la pregunta si “¿quiere la Plenaria que este Acto Legislativo sea norma Constitucional?”. La aprobación se surtió por **votación nominal y pública** en los términos del artículo 133 del texto Superior, por **mayoría absoluta**, de acuerdo con el siguiente resultado publicado en la Gaceta del Congreso N° 369 del 22 de mayo de 2017 (Pág. 32) y debidamente certificado por el Secretario General de la Cámara de Representantes el 15 de junio de 2017⁴¹:

SI	NO
Jose Carlos Mizger Pacheco	Hernan Estuparian Calvache
Ivan Dario Agudelo Zapata	Victor Javier Correa Velez
Fabio Raul Aman Salame	Marta Cecilia Curi Osorio
Jaime Enrique Serrano Perez	Alonso Jose del Rio Cibarcos
Lina Maria Barrera Rueda	Elbert Diaz Lozano
Diela Liliana Benavides Solarte	Antenor Duran Carrillo
Jaime Buenahora Feltes	Nicolas A. Echeverry Alvaran
Euler Aldemar Martinez Rodriguez	Fredy Antonio Anaya Martinez
German Alcides Blanco Alvarez	Angel Maria Gastan Pulido
Carlos Julio Bonilla Soto	Luis Horacio Gallon Arango
Dudier Burgos Ramirez	Alexander Garcia Rodriguez
Jose Edilberto Caicedo Sastoque	Mauricio Gomez Anun
John Jairo Cardenas Moran	Kelyn Johana Gonzalez Duarte
Nancy Denise Castillo Garcia	Henry Giovanni Gonzalez Garcia
Orlando Alfonso Clavijo Clavijo	Luciano Grisales Londoño
Carlos Alberto Cuenca Chaux	Orlando A. Guerra de la Rosa
Fernando de la Peña Marquez	Carlos Eduardo Goetzara Villabon
Alfredo Rafael Delgado Zuleta	Jose Elver Hernandez Casas
Eduardo Diazgranados Abadia	Oscar de Jesus Hurtado Perez
Jose Bernardo Florez Asprilla	Rodrigo Lara Restrepo
Julio Eugenio Gallardo Archbold	Ines Cecilia Lopez Florez
Atilano Alonso Giraldo Arboleda	Andres Felipe Villamizar Ortiz
Jack Housni Gallera	Norbey Marulanda Muñoz
Carlos Abraham Jimenez Lopez	Luz Adriana Moreno Marmolejo
Raymundo Elias Mendez Bechara	Christian Jose Moreno Villamizar
Jose Ignacio Mesa Betancour	Nevarado Eneiro Rincon Vergara
Alfredo Guillermo Molina Triana	Nery Oros Ortiz
Carlos Edward Osorio Aguilar	Oscar Ospina Quintero
Diego Patiño Amariles	Rafael Eduardo Palau Salazar
Telesforo Pedraza Ortega	Ana Cristina Paz Cordoba
Hernan Penagos Giraldo	Flora Perdomo Andrade
Pedrito Tomas Pereira Caballero	Jose Luis Perez Oyuela
Jhon Eduardo Molina Figueredo	Eloy Crichton Quintero Roenero
Miguel Angel Pinto Hernandez	Antonio Restrepo Salazar
Crisando Pizo Mazabuel	Hector Javier Osorio Botello
Leon Dario Ramirez Valencia	Juan Carlos Rivera Peña
Angela Maria Robledo Gomez	Cristobal Rodriguez Hernandez
John Jairo Roldan Avendario	Marco Sergio Rodriguez Merchán
Rafael Romero Piñeros	Clara Leticia Rojas Gonzalez
Jorge Enrique Roza Rodriguez	Candelaria Patricia Rojas Vergara
Efran Antonio Torres Monsalvo	Mauricio Salazar Perez
Albeiro Vanegas Osorio	Oscar Hernan Sanchez Leon
Jaime Armando Yeppez Martinez	Jose Neftali Santos Ramirez
Armando Antonio Zabarain D'arce	Hernan Sinisterra Valencia
Bener Leon Zambrano Eraso	Leopoldo Suarez Melo
Jorge Camilo Abril Tarasche	Jorge Eliecer Tamayo Marulanda
Ana Paola Agudelo Garcia	Eduardo José Tous de la Ossa
Fabio Alonso Arroyave Botero	Maria Eugenia Triana Vargas
Julian Bedoya Pulgarin	Alirio Uribe Muñoz
Guillermina Bravo Montano	Martha Patricia Villalba Hodwalker
Salvio Jose Carrasquilla Torres	Angelo Antonio Villamil Benavides
Jairo Enrique Castiblanco Parra	Arturo Yeppez Alzate
Fabian Gerardo Castillo Suarez	Alvaro Gustavo Rosado Aragon
Elda Lucy Contento Sanz	Gloria Betty Zorro Africano
Nilton Cordoba Marvona	

Por el SÍ: 109⁴²
Por el NO: 4⁴³
Total: 113 votos

4.2.11. Publicación del texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de

⁴¹ Certificación visible a folio 3, de cuaderno de pruebas III.

⁴² De los 109 votos registrados, 104 votos fueron electrónicos y 5 votos manuales.

⁴³ Todos los votos electrónicos.

Representantes

El texto definitivo del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado-007 de 2017 Cámara, aprobado en *cuarto debate* en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 3 de abril de 2017, se encuentra publicado en la Gaceta del Congreso N° 239 del 19 de abril de 2017 (Págs. 21-22).

4.2.12. No hubo necesidad de conciliación legislativa (art. 161 CP)

Como en el trámite del proyecto de acto legislativo objeto de control no surgieron discrepancias en las Cámaras respecto éste, no fue necesario agotar la etapa legislativa de conciliación del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado-007 de 2017 Cámara.

4.3. Cumplimiento del término de ocho días para el tránsito del proyecto entre las Cámaras legislativas

El procedimiento especial, abreviado y transitorio de reforma constitucional previsto en el *literal f) del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016*, señala que los actos legislativos se tramitarán, como ya se dijo, en una sola vuelta de cuatro debates, y que el tránsito del proyecto entre una y otra Cámara “*será de ocho días*”.

En el presente caso, frente al término de ocho días que debe mediar entre el tránsito del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado-007 de 2017 Cámara, del Senado de la República a la Cámara de Representantes, esta Corporación encuentra acreditada dicha exigencia, por cuanto entre su aprobación en la Plenaria del Senado de la República que se llevó a cabo el 21 de febrero de 2017, la publicación al día siguiente del texto aprobado en la respectiva Gaceta del Congreso⁴⁴, y la radicación del proyecto en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes efectuada el 2 de marzo de 2017, transcurrieron ocho días.

4.4. Cumplimiento de la fórmula sacramental

De acuerdo con lo dispuesto en el *literal c) del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016*, al texto de los actos legislativos expedidos en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz le precederá la siguiente fórmula: “*El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA*”.

En el presente caso, esta exigencia constitucional transitoria se encuentra satisfecha, toda vez que en la publicación del texto definitivo del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado-007 de 2017 Cámara aprobado en cuarto debate en la plenaria de la Cámara de Representantes⁴⁵, así como en la publicación del Acto Legislativo 02 de 2017 en el Diario Oficial 50.230 del 11 de mayo de 2017, se consignó la siguiente fórmula sacramental en su

⁴⁴ Gaceta del Congreso N°. 94 de 2017.

⁴⁵ Gaceta del Congreso N°. 239 de 2017.

encabezado, sin que se advierta vicio alguno:

“ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2017
(mayo 11)

Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

DECRETA:

[...]

4.5. Promulgación y remisión a la Corte Constitucional

Finalmente, en cumplimiento de la potestad conferida por el artículo 189-10 del texto Superior, el Presidente de la República promulgó, el 11 de mayo de 2017, el Acto Legislativo 02 de 2017, “*Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”, cuyo texto fue ese mismo día publicado en el Diario Oficial N° 50.230.

Seguidamente, mediante oficio 17-00051313/JMSC110200 del 12 de mayo de 2017, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, Claudia Isabel González Sánchez, remitió a la Corte Constitucional copia auténtica del Acto Legislativo 02 de 2017, con el fin de que se adelantara el examen de constitucionalidad previsto en el *literal k) del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016*.

Así las cosas, la Corte encuentra que, tanto el mandato constitucional de promulgación del Acto Legislativo 02 de 2017, como la exigencia especial de su remisión a esta Corporación para adelantar el respectivo control de constitucionalidad automático, único y posterior a su entrada en vigencia, fueron cumplidos de manera estricta, sin que exista irregularidad procedimental alguna.

4.6. Conclusión en relación con el cumplimiento de los *parámetros de forma* dentro del procedimiento de formación del Acto Legislativo 02 de 2017

A partir del examen realizado al Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado-007 de 2017 Cámara, que culminó con la expedición del Acto Legislativo 02 de 2017, tramitado a través del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, no encuentra la Corte reparo alguno respecto del cumplimiento de los parámetros de forma exigidos en la Constitución y en la ley, ni de los establecidos de manera excepcional y transitoria en el Acto

Legislativo 01 de 2016 para su aprobación. En efecto, está acreditado que:

(i) El proyecto de acto legislativo junto con su exposición de motivos fue *radicado* por iniciativa del Gobierno Nacional, a través del Ministro del Interior (art. 1º, literal *a*, del A.L. 01/16).

(ii) Su conocimiento fue *asignado* a la comisión constitucional permanente competente para el efecto, esto es, a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, donde inició su trámite en primer debate (art. 2º, Ley 3/92).

(iii) Se tramitó en *una sola vuelta* de *cuatro debates* desarrollados de la siguiente manera: un *primer debate* en las respectivas Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara, y un *segundo debate* en la Plenaria de cada una de dichas células legislativas. A su vez, el tránsito del proyecto entre una y otra Cámara fue de ocho días (art. 1º, literal *f*, del A.L. 01/16).

(iv) En el orden del día de cada sesión tuvo *absoluta prelación* sobre otros asuntos a considerar (art. 1º, literal *b*, del A.L. 01/16).

(v) Se efectuó la *publicación* del proyecto inicial, así como de los informes de ponencia -tanto positivos como negativos-, de los anuncios, de las votaciones, de los textos aprobados en cada uno de los debates y de las actas de las audiencias públicas en la respectiva Gaceta del Congreso (art. 157-1 C.P.; Ley 5ª/92).

En este punto, encuentra la Corte pertinente explicar lo ocurrido en la sesión extraordinaria del 8 de febrero de 2017, en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, donde tuvo lugar la discusión y aprobación, en primer debate, del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado. Al respecto, es importante destacar que, si bien es cierto la discusión y aprobación del proyecto en dicha célula legislativa se llevó a cabo el mismo día de la publicación del informe de ponencia negativa, situación que podría configurar un vicio de procedimiento en relación con la garantía del principio de publicidad de la función legislativa, también lo es que, comoquiera que el ponente de la iniciativa presentó el informe minutos antes de que iniciara la sesión, con el fin de agilizar el trámite del proyecto y previa autorización de la presidencia, el mismo fue distribuido en copias a los miembros de la Comisión antes del inicio del debate parlamentario, para luego efectuarse su publicación oficial de manera oportuna, siendo este un procedimiento regulado y autorizado por el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992⁴⁶.

En ese sentido, como ya lo ha advertido la jurisprudencia constitucional en

⁴⁶ “ARTÍCULO 156. PRESENTACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA PONENCIA. El informe será presentado por escrito, en original y dos copias, al secretario de la Comisión Permanente. Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes.

Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso”.

oportunidades anteriores al abordar el análisis de situaciones similares⁴⁷, tal actuación no afecta el *principio de publicidad* que guía la actividad legislativa, ni ninguno otro, toda vez que con el reparto de las copias del informe de ponencia de manera previa a la iniciación del debate, contando con la autorización de la Mesa Directiva, se hace uso de una alternativa legítima prevista en el Reglamento del Congreso para agilizar el trámite legislativo y, por esa vía, garantizar que los senadores conozcan oportunamente el contenido del proyecto y puedan formar su opinión antes del comienzo de la discusión y aprobación del mismo, siendo este el mismo objetivo que se persigue con la publicación previa del informe de ponencia en la Gaceta del Congreso. Tal procedimiento, encuentra además plena validez, en el hecho de que, como ocurrió en el presente caso, no es cuestionado por ninguno de los miembros de la célula legislativa respectiva.

(vi) Se efectuó el *anuncio* previo a cada votación coincidiendo siempre la sesión de aprobación con la fecha anunciada previamente (art. 160 C.P.; A.L. 01/03, art. 8°).

(vii) Se aprobó por *mayoría absoluta* de los votos de los asistentes a cada debate (art. 1°, literal g, del A.L. 01/16), mediante *votación nominal y pública* (art. 133 C.P.).

(viii) Se cumplió con la *votación en bloque* respecto del texto del proyecto con la única modificación que se le introdujo, el título y la pregunta sobre la manifestación de voluntad de los legisladores para que la iniciativa se convirtiera en norma constitucional (art. 1°, literal j, del A.L. 01/16).

(ix) Solo se aprobaron las modificaciones ajustadas al Acuerdo Final y que obtuvieron el *aval* del Gobierno Nacional (art. 1°, literal h, del A.L. 01/16).

(x) Se convocó a *sesiones extraordinarias* para el período comprendido entre el 19 de diciembre de 2016 y el 15 de marzo de 2017, lapso durante el cual se tramitaron los primeros tres debates (art. 1°, literal i, del Acto Legislativo 01/16).

(xi) El texto del proyecto de acto legislativo que culminó con el Acto Legislativo 02 de 2017 inicia con la *fórmula sacramental*: “*El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA*” (art. 1°, literal c, del Acto Legislativo 01/16). Y, finalmente,

(xii) Fue *promulgado* por el Presidente de la República el 11 de mayo de 2017 y *publicado*, ese mismo día, en el Diario Oficial (art. 189-10 C.P.).

5. Análisis del Acto Legislativo 02 de 2017 desde la perspectiva competencial

Como ha sido señalado de manera reiterada y uniforme por la jurisprudencia, tratándose de reformas constitucionales mediante la expedición por parte del

⁴⁷ Sobre el particular, se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-915 de 2001, C-953 de 2001, C-172 de 2004, C-1039 de 2004, C-721 de 2007, C-034 de 2009.

Congreso de actos legislativos, el control de constitucionalidad que cabe ejercer sobre ellas no se extiende al contenido material o sustantivo de la respectiva reforma (C.P. arts. 241-1 y 379).

No obstante, a partir de la competencia asignada a la Corte para adelantar dicho control, “*sólo por vicios de procedimiento en su formación*”, sí es posible indagar si se incurrió o no en un vicio de competencia, en dos dimensiones: a) por un lado, es claro que la expedición de actos reformativos de la Constitución por la vía del procedimiento especial para la paz previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016 solo es posible cuando se trate de reformas orientadas a implementar y desarrollar el Acuerdo Final de paz. En otras palabras, el Congreso incurriría en un vicio competencial si tramita por el procedimiento especial una reforma constitucional que no tenga una *relación de conexidad* con el Acuerdo Final; b) por otro lado, de conformidad con jurisprudencia de esta Corte, de manera general, un acto reformativo de la Constitución puede incurrir en un vicio competencial si comporta una sustitución de la Constitución Política⁴⁸.

Considera la Corte importante destacar que, en este caso, se está ante un control automático de constitucionalidad que contrasta con la circunstancia de que, de ordinario, por expreso mandato del artículo 241-1 de la Constitución Política, el control de constitucionalidad por presuntos vicios de competencia es de naturaleza rogada.

Con respecto al primer tipo de vicios competenciales, se trata de una figura novedosa, que surge de la aplicación del Acto Legislativo 01 de 2016, el cual determina los supuestos de la competencia reformativa, y la existencia de un control único sobre la integralidad del respectivo acto reformativo, el cual, por supuesto, comprende la posibilidad de encontrar la existencia de un vicio competencial por falta de conexidad.

En la segunda modalidad de vicios competenciales, de ordinario el control de constitucionalidad se activa a través del ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, lo cual implica, a su vez, que uno o varios ciudadanos, mediante la presentación de la respectiva demanda, elevan a la Corte un cuestionamiento sobre una reforma constitucional señalando las razones por las cuales consideran que se ha producido un vicio de competencia por sustitución o quebrantamiento de la Constitución.

En efecto, en lo que se refiere a la cualificación de la acción de

⁴⁸En la Sentencia C-588 de 2009, recogiendo lo dicho previamente en la Sentencia C-551 de 2003, la Corte se refirió a los conceptos de sustitución y quebrantamiento de la Constitución, como instituciones jurídicas que aluden a supuestos distintos que claramente constituirían vicios competenciales. Con respecto a la sustitución, se dijo en dicho fallo que la misma “*es un reemplazo de la Constitución en términos materiales e implica franca oposición entre lo nuevo y lo anterior, en la medida en que, so pretexto de la reforma, la Constitución es transformada en otra completamente distinta, y cuando se produce la sustitución se incorpora a la Constitución un nuevo elemento que reemplaza al originalmente adoptado por el Constituyente*”. Sobre el quebrantamiento, citando la doctrina especializada, se precisó que este se define “*como la violación de prescripciones constitucionales para uno o varios casos determinados, pero a título excepcional, es decir, bajo el supuesto de que las prescripciones quebrantadas, siguen inalterables en lo demás, y, por lo tanto, no son ni suprimidas permanentemente, ni colocadas temporalmente fuera de vigor*”.

inconstitucionalidad, la jurisprudencia ha insistido en que, sin perjuicio del carácter público de dicha acción, para el caso de las demandas contra actos reformatorios de la Constitución, fundadas en el reproche por el presunto vicio de competencia por sustitución de la Carta, el demandante debe cumplir con una carga argumentativa mayor, dirigida a mostrar cómo (i) el parámetro de control está conformado por un eje definitorio de la Constitución, construido a partir de diversos preceptos de la propia Carta Política y de normas del bloque de constitucionalidad, y no por una norma superior particular y específica, pues en este último caso lo que se buscaría es que la Corte ejerza un control material, para lo cual no tiene competencia; y que (ii) la norma impugnada subvierte esa característica que otorga identidad de la Carta, de manera que la modificación introducida al texto de la Constitución de 1991 no sea una reforma, sino que conlleve a una sustitución de la misma⁴⁹.

Es esta la razón para exigir al demandante, no solo demostrar la existencia de una oposición objetiva y verificable entre el precepto acusado y la misma Carta, sino, además, determinar adecuada y suficientemente la índole del eje que se estima subvertido y el modo como el acto reformatorio genera esa sustitución⁵⁰, pues, a partir de tales aspectos se definen los extremos del respectivo juicio.

Tratándose del control automático temporal, previsto en el literal k) del artículo transitorio 1° del Acto Legislativo 01 de 2016, con base en el cual tiene lugar el presente juicio que se adelanta contra el Acto Legislativo 02 de 2017, en cuanto en él no media demanda ciudadana para cuestionar la competencia por una aparente sustitución de la Constitución por parte del referido acto, se impone adoptar una metodología distinta para llevar a cabo tal análisis tomando en consideración para ello el propio texto del acto legislativo y lo expresado por los distintos intervinientes y por el Ministerio Público en el concepto de rigor.

⁴⁹ Cfr. Las Sentencias C-888 de 2004, C-084 de 2016 y C-332 de 2017, entre otras. En la Sentencia C-888 de 2004, la Corte puso de presente en punto al tema, lo siguiente: “el ciudadano que instaure una acción pública de inconstitucionalidad contra la totalidad de un Acto Legislativo, o una parte del mismo, no puede plantearle a la Corte que realice un examen material sobre las disposiciones constitucionales por violar otras normas de la Constitución. Es posible entonces demandar Actos Legislativos aduciendo que el legislador ha incurrido en vicios en el procedimiento de formación del acto legislativo respectivo, lo que incluye el presupuesto mismo de la competencia del Congreso solo para reformar las normas constitucionales. En este caso, la carga para el demandante consiste en plantear cargos de inconstitucionalidad relacionados con el desbordamiento del poder de reforma del Congreso. En otras palabras, el actor debe demostrar de manera concreta, clara, específica y suficiente que la modificación introducida al texto de la Constitución de 1991 no es una reforma, sino que se está ante una sustitución de la misma. (...) La exigencia que la Corte le hace al ciudadano de estructurar al menos un verdadero cargo de inconstitucionalidad en los casos en que éste considere que el Congreso de la República se extralimitó en el ejercicio de sus competencias al reformar la Constitución, es consonante no sólo con el carácter rogado que tiene la jurisdicción constitucional en estos casos, sino con los mínimos requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 a fin de que la Corte pueda centrar adecuadamente el examen constitucional correspondiente, permitiendo también a los intervinientes y al Procurador General de la Nación, el pronunciamiento sobre problemas jurídicos concretos. En otras palabras, el carácter público que desde siempre ha caracterizado a la acción de inconstitucionalidad, de manera alguna riñe con la exigencia de un mínimo de rigor en la acusación que el ciudadano dirige contra una norma jurídica de rango constitucional.”

⁵⁰ Para explicar esta obligación, en la sentencia C-1200 de 2003 la Corte indicó que: “...cuando un ciudadano demanda una reforma constitucional por considerarla inconstitucional tiene la carga argumental de demostrar que la magnitud y trascendencia de dicha reforma conducen a que la Constitución haya sido sustituida por otra. No basta con argumentar que se violó una cláusula constitucional preexistente, ni con mostrar que la reforma creó una excepción a una norma superior o que estableció una limitación o restricción frente al orden constitucional anterior. El actor no puede pedirle a la Corte Constitucional que ejerza un control material ordinario de la reforma como si ésta fuera inferior a la Constitución. Esto es fundamental para delimitar el alcance del control atribuido al juez constitucional”.

Pues bien, por medio del Acto Legislativo 02 de 2017 se adiciona un artículo transitorio a la Constitución, “*con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”. Dentro de ese contexto, el referido acto, a través de dos artículos, presenta el siguiente contenido:

El artículo primero, inciso primero, precisa que, en desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o de derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

Acorde con ello, el inciso segundo del mismo artículo primero prevé que las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final, a partir de lo cual establece que las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.

Por su parte, el artículo segundo regula lo referente a una derogatoria y a la vigencia de dicho acto legislativo. En esa dirección, la norma prevé que el Acto Legislativo 02 de 2017 deroga el artículo 4º del Acto Legislativo número 01 de 2016, y que rige a partir de su promulgación hasta la finalización de los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final.

5.1. Constatación de los parámetros especiales de competencia dispuestos transitoriamente por el Constituyente Derivado para el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz

El Acto Legislativo 01 de 2016, reguló la actuación del Congreso de la República al hacer uso del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, particularmente, frente a la expedición de actos legislativos a través del aludido mecanismo, razón por la que corresponde a la Corte comprobar los requisitos de: (i) *conexidad material y finalista* entre la norma que se expide y el Acuerdo Final, (ii) *la iniciativa del proyecto por parte del Gobierno Nacional*, y (iii) *la expedición dentro del término de vigencia* del Procedimiento Legislativo Especial.

5.1.1 Criterio de conexidad material

Las reformas constitucionales que el legislador tramite mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz deben estar necesariamente asociadas a la consecución de los objetivos pactados en el Acuerdo Final, de forma tal que evidencien que el mecanismo abreviado es utilizado para implementar y desarrollar el Acuerdo Final.

Siendo ello así, mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz el Congreso de la República no está facultado constitucionalmente para aprobar actos legislativos cuyo contenido no se relacione con el Acuerdo Final, pues, para dichos asuntos, existe el trámite legislativo ordinario de reforma diseñado por la Constitución Política de 1991. De lo contrario, el legislador incurriría en un vicio de competencia, al extralimitar el objeto para el cual se creó el denominado “*fast track*”, esto es, “*la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*” (A.L. 01 de 2016, art. 1º literal a), en forma más ágil y oportuna, con el fin de garantizar el éxito de la etapa de ejecución del Acuerdo.

Así las cosas, el Congreso de la República solo podrá introducir enmiendas a la Constitución mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz si estas tienen una *conexión clara, estrecha y directa con el Acuerdo Final*. En esa medida, se debe verificar si el mecanismo abreviado se utilizó dentro del propósito de implementar y desarrollar lo pactado.

En el caso objeto de estudio, esta Corporación observa que el Acto Legislativo 02 de 2017, “*por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”, se expidió con el propósito de desarrollar un punto específico del Acuerdo Final, suscrito el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno Nacional y el grupo de las FARC-EP. Ciertamente, en la página 277 de dicho documento, las partes acordaron:

“I.- En desarrollo del derecho a la paz, una vez aprobado el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, el Gobierno Nacional, mediante el procedimiento legislativo especial para la paz o mediante otro Acto Legislativo en caso de que el anterior procedimiento no estuviera vigente, impulsará inmediatamente un Acto Legislativo que derogue el artículo 4 del Acto Legislativo 01 de 2016 e incorpore a la Constitución Política el siguiente artículo transitorio relativo al Acuerdo Final:

“Artículo transitorio XX:

“En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera firmado el día 12 de noviembre de 2016 que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las Normas y las Leyes de Implementación y desarrollo del Acuerdo Final.

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las

actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.

El presente artículo rige a partir de la fecha y hasta la finalización de los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final.”

De conformidad con lo anterior, considerando que, objetivamente, el Acto Legislativo 02 de 2017 persigue el propósito de “*dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”, esta Corporación advierte que existe *conexidad material directa, clara y estrechamente vinculada* entre la disposición objeto de control y los contenidos específicos del Acuerdo que se pretende implementar mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz. Justamente, se observa un alto grado de congruencia entre el objeto del Acto Legislativo 02 de 2017 y su texto con los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional en el Acuerdo Final.

En consecuencia, el Congreso de la República, al expedir el Acto Legislativo 02 de 2017, mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, no incurrió en un vicio de competencia por desconocimiento de la conexidad material, toda vez que usó correctamente el mecanismo abreviado y no se extralimitó respecto de las materias específicas reguladas en el Acuerdo Final.

5.1.2. Criterio de conexidad teleológica o de finalidad

Acorde con lo anterior, las reformas constitucionales que se tramiten mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, además de tener que estar asociadas a la implementación del Acuerdo Final, tienen que responder instrumental y finalísticamente al objetivo de permitir la transición hacia la paz y contribuir al desarrollo de los compromisos previamente acordados y consignados en el Acuerdo Final.

En este sentido, los actos legislativos expedidos al amparo del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz deben guardar congruencia con la finalidad del Acuerdo Final, cuál es el fin del conflicto y la garantía de su no repetición mediante la construcción de una paz estable y duradera.

El Acto Legislativo 02 de 2017, según lo expresa su propio título, busca “*dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”. En ese contexto, a dicho acto se integran dos artículos, el primero de los cuales otorga a los contenidos del Acuerdo, relacionados con “*normas del derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores*”, el carácter de “*parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y leyes de*

implementación y desarrollo del Acuerdo Final". Al mismo tiempo se establece la obligación para las instituciones y autoridades del Estado de *"cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final"*. El segundo, por su parte, deroga *"el artículo 4 del Acto Legislativo número 01 de 2016"* y señala el término de vigencia del acto, disponiendo que será a partir de su promulgación hasta *"la finalización de los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final"*.

Ahora bien, en la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado – 007 de 2017 Cámara⁵¹, se advierte que el legislador, con la enmienda constitucional, buscó implementar mecanismos que garanticen la seguridad y estabilidad jurídica del Acuerdo Final, pues *"[s]i bien el compromiso adquirido por parte del Gobierno nacional es contundente, también es cierto que la implementación del Acuerdo Final, en tanto que será un proceso de largo alcance, necesita de mayores garantías de estabilidad. Asimismo, en virtud de que varios componentes del Acuerdo requieren desarrollos legales, es necesario que tengan un sustento normativo que los dote de validez jurídica"*.

Significa lo anterior que la finalidad que persigue la reforma constitucional, objeto de control, es garantizar unas precisas condiciones de seguridad jurídica para el cumplimiento del Acuerdo Final, a través de medidas sustantivas y temporales. Esto, en la medida en que sus contenidos sean reconocidos como parámetros de interpretación y referentes de desarrollo y validez de las normas y leyes que los implementen y desarrollen; y dado que la fase de desarrollo e implementación, que es de más largo alcance, debe contar con el tiempo necesario para permitir consolidar, en el marco del contexto de un régimen especial de transición hacia la paz y de reformas estructurales orientadas a la consecución de una paz estable y duradera.

Así las cosas, para esta Corte, el acto legislativo bajo revisión, tramitado por la vía abreviada, responde, desde el punto de vista instrumental, a los propósitos de *"facilitar y asegurar"* la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final, toda vez que las medidas en él adoptadas se orientan hacia el objetivo de *"dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera"*.

5.1.3. Criterio temporal

El Acto Legislativo 01 de 2016 dispone, en su artículo 1º, que el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz es transitorio, en el sentido de que extiende su funcionamiento por un periodo de seis meses, contados a partir de la entrada en vigor de dicho acto. El referido término, a su vez, podrá prorrogarse por un periodo igual, previa comunicación formal del Gobierno Nacional ante el Congreso de la República.

Al respecto, es importante destacar que el artículo 5º del propio Acto Legislativo 01 de 2016, condicionó la entrada en vigencia de la reforma constitucional a *"la*

⁵¹ Gaceta No. 1161 de 2016.

refrendación popular del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera".⁵² Dicho proceso, según esta Corporación, luego de que, inicialmente, el pueblo su hubiera pronunciado negativamente en el plebiscito convocado para el 2 de octubre, y que como consecuencia de ello, el acuerdo fuera renegociado y ajustado, concluyó con las proposiciones aprobatorias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República del 29 y 30 de noviembre de 2016. En esa medida, la habilitación constitucional para expedir actos legislativos a través del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz está vigente desde el 1º de diciembre de 2016.

Además, hay que mencionar que el 26 de mayo de 2017, el Gobierno Nacional comunicó formalmente al Congreso de la República la prórroga del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz. Por consiguiente, dicho mecanismo se prorrogó hasta el 30 de noviembre del año en curso.

De conformidad con lo expuesto, esta Corporación, al ejercer el control automático, único y posterior de constitucionalidad, deberá revisar que los proyectos de acto legislativo hayan sido radicados, tramitados y promulgados dentro del límite temporal de 12 meses, en los términos enunciados.

En ese marco, se advierte que el Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado - 007 de 2017 Cámara, que se convirtió posteriormente en el Acto Legislativo 02 de 2017, objeto de control en la presente oportunidad, fue radicado por el Gobierno Nacional ante el Congreso de la República el 19 de diciembre de 2016, habiendo culminado su trámite definitivo el 11 de mayo de 2017 con la promulgación por parte del Presidente de la República y la publicación en el Diario Oficial⁵³.

Significa lo anterior, que el trámite legislativo abreviado se cumplió en su totalidad dentro del periodo de vigencia del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, acreditando así la exigencia de competencia temporal por parte del Congreso de la República para expedir el Acto Legislativo 02 de 2017, mediante el denominado mecanismo de *"fast track"*.

5.1.4. Criterio de habilitación competencial

De acuerdo con el literal a) del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016, el Congreso de la República solo había sido habilitado para tramitar, mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, las reformas constitucionales de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional.

Dando cumplimiento a esta disposición, el Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado – 007 de 2017 Cámara que se tramitó mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, fue presentado por el Gobierno Nacional a través del Ministro del Interior. De esta forma, la propuesta de acto legislativo correspondió a una iniciativa del Gobierno Nacional, habilitando con ello la competencia del Congreso de la República para tramitar y expedir el Acto

⁵² C-160 de 2017.

⁵³ El Acto legislativo 02 de 2017 fue publicado en el Diario Oficial No. 50.230 del 11 de mayo de 2017.

Legislativo 02 de 2017 por la vía abreviada especial.

SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS DE COMPETENCIA

A continuación, pasa la Corte a realizar el análisis sobre la competencia del Congreso para la expedición del Acto Legislativo 02 de 2017.

Sobre el contenido del Acto Legislativo bajo revisión, la discusión planteada por distintos intervinientes y por el Ministerio Público gira en torno al valor jurídico del Acuerdo Final de Paz, sobre la base de que se le estaría reconociendo fuerza normativa vinculante por un tiempo limitado, y se estaría imponiendo su cumplimiento a las instituciones y autoridades del Estado.

Algunos intervinientes y la propia Agencia Fiscal consideran constitucionalmente admisible dicha lectura, tras entender que se trata de una medida razonable para brindar seguridad jurídica al cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo Final, lo cual se inscribe en el ámbito de competencia del Constituyente derivado, y no afecta ningún eje definitorio de la Constitución Política.

Por el contrario, otro grupo de intervinientes juzga que reconocerles fuerza normativa a algunos contenidos del Acuerdo Final, conlleva necesariamente una sustitución de la Constitución, pues dicho acuerdo solo vincula a quienes lo suscribieron, dada su naturaleza eminentemente política, de suerte que no puede imponerse su cumplimiento a las instituciones y autoridades del Estado. A juicio de dichos intervinientes, tal lectura compromete elementos axiales de la Constitución, entre otros, el principio de legalidad, la supremacía constitucional y la separación de poderes.

Así las cosas, tomando en consideración las distintas intervenciones y el concepto del Ministerio Público, a juicio de la Corte, las citadas disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2017 deben ser examinadas desde la perspectiva competencial, con el objeto de verificar, a partir de sus contenidos normativos, si se incurrió, en todo o en parte, en una sustitución de la Constitución, por comprometer ejes definitorios de la Carta, como el principio democrático y de legalidad, la supremacía constitucional y la separación de poderes.

Pasa entonces la Corte a examinar si el Congreso excedió o no su competencia para expedir el Acto Legislativo 02 de 2017. Con ese propósito, se abordarán los siguientes aspectos:

- En primera instancia, se hará una breve referencia *(i)* a la teoría de la competencia del Congreso y a los límites del poder de reforma, especialmente en el marco de regímenes especiales de transición hacia la paz, a partir de la reciente jurisprudencia de esta Corporación; *(ii)* posteriormente se presentará la teoría de la sustitución de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y la naturaleza, la estructura y los elementos del *juicio de sustitución*, para, finalmente, *(iii)* proceder a la aplicación del mismo respecto de medidas de transición hacia la paz.

- En relación con el juicio de sustitución propiamente dicho, se empleará la metodología que ha desarrollado la jurisprudencia, para lo cual se planteará la *premisa mayor* del juicio de sustitución, a partir de *i)* los contenidos constitucionales que definen los principios *ii)* democrático, *iii)* de legalidad, *iv)* de supremacía constitucional, y *v)* de separación de poderes. Luego, se hará referencia a la *premisa menor*, reproduciendo el contenido del Acto Legislativo 02 de 2017 y fijando la manera como el mismo se relaciona con los elementos incorporados en la premisa mayor. Finalmente, en el acápite de *conclusión general del juicio*, la Sala establecerá la posible existencia de vicios de competencia en alguno de los contenidos del Acto Legislativo 02 de 2017 a partir del contraste de la premisa menor con la mayor, y con base en ello adoptará una decisión.

1. TEORÍA DE LA SUSTITUCIÓN

1.1. Competencia de la Corte Constitucional para conocer sobre posibles vicios de sustitución de la Constitución

La Corte Constitucional es competente para ejercer el control de constitucionalidad sobre los actos reformativos de la Constitución, en particular, respecto de los actos legislativos que expida el Congreso de la República en ejercicio de su poder de reforma y en su condición de Constituyente derivado, pero solo por vicios de procedimiento en su formación.

El fundamento general de dicha competencia radica, inicialmente, en el artículo 241-1 Superior que le atribuye la función de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Carta, sólo por *vicios de procedimiento* en su formación; y, además, en el artículo 379 del mismo ordenamiento, el cual establece que los actos legislativos, la convocatoria a un referendo, la consulta popular o el acto mediante el cual se convoca a una asamblea constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en el Título XIII de la Constitución.

Para el caso específico de los Actos legislativos expedidos al amparo del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, a su vez previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016, la aludida competencia aparece contenida expresamente en el literal k) del artículo primero de dicho acto, al disponer este que: “[l]os proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia”, y que: [e]l control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará solo por vicios de procedimiento en su formación”.

Ahora bien, en diversas oportunidades, a partir la Sentencia C-551 de 2003⁵⁴,

⁵⁴ En la Sentencia C-552 de 2003, la Corte llevó a cabo el control automático de constitucionalidad de la Ley 796 de 2003, “Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional”.

esta Corporación se ha pronunciado acerca de su competencia para ejercer control de constitucionalidad sobre actos reformativos de la Constitución, en particular, respecto de los actos legislativos expedidos por el Congreso de la República, precisando que cuando la Constitución le asigna dicha función solo en relación con los vicios de procedimiento en la formación de una reforma constitucional, “*no sólo le atribuye el conocimiento de la regularidad del trámite como tal, sino que también le confiere competencia para que examine si el constituyente derivado, al ejercer el poder de reforma, incurrió o no en un vicio de competencia*”⁵⁵.

Al respecto, aun cuando la referencia expresa que hace la Constitución a los vicios de procedimiento podría suponer que el control confiado a la Corte se limita al examen del trámite surtido para la expedición de la respectiva reforma, lo cierto es que el artículo 374, que forma parte del Título XIII de la Constitución, establece que la Constitución sólo podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo, por lo que la competencia se erige en presupuesto necesario, requisito *sine qua non*, para analizar el procedimiento que el órgano encargado ha de seguir para expedir la respectiva norma⁵⁶.

En este sentido, la jurisprudencia ha sostenido que el parámetro para controlar la constitucionalidad de los actos reformativos de la Carta está conformado por las disposiciones del Título XIII de la Constitución, así como por los preceptos constitucionales y orgánicos que regulan el procedimiento legislativo y que resulten aplicables y, de manera especial, por las normas constitucionales que regulan y delimitan la competencia de los órganos con poder de reforma constitucional⁵⁷.

En punto a la competencia de los órganos habilitados para enmendar la Constitución, este Tribunal ha puesto de presente que la misma aparece definida en los artículos 374, 375, 376 de la Carta y siguientes, el primero de los cuales precisa que “[l]a Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Nacional Constituyente o por el Pueblo mediante referendo”. De dicho mandato, y de las previsiones contenidas en las demás disposiciones superiores que lo complementan, la Corte ha precisado que la potestad de reforma se encuentra sometida a ciertas limitaciones, siendo la propia Carta Política la que define las condiciones para su ejercicio⁵⁸.

A juicio de este Tribunal, tal aserto encuentra plena justificación en el hecho de que, como ocurre con toda potestad del Estado, el poder de reforma de la Constitución *no es absoluto* y, como tal, encuentra ciertos *límites* que pueden ser agrupados en dos escenarios distintos, ambos de orden procedimental: (i) unos de *trámite*, que se refieren a las reglas del proceso de deliberación

⁵⁵ Sentencia C-551 de 2003.

⁵⁶ Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-551 de 2003, C-1040 de 2005 y C-373 de 2016.

⁵⁷ Sobre el punto se pueden confrontar, entre otras, las Sentencias C-552 de 2003, C-970 de 2004, C-303 de 2010, C-288 de 2012, C-084 de 2016 y C-332 de 2017.

⁵⁸ Cfr. Sentencias C-551 de 2003, C-303 de 2010, C-574 de 2011, C-084 de 2016 y C-332 de 2017, entre otras.

democrática que anteceden a la reforma; y otros, (ii) de naturaleza *competencial*, enfocados en el propósito de impedir excesos en el ejercicio del poder de reforma, “*de modo que el texto modificado se identifique con el concepto esencial de la Constitución*”.

Sobre esto último, la jurisprudencia ha expresado que el control que lleva a cabo la Corte sobre los defectos en la formación del acto reformativo no excluye los eventuales vicios de competencia en el ejercicio del poder de reforma, “*habida cuenta que toda Constitución democrática, aun cuando no tenga expresamente cláusulas pétreas, impone límites de competencia al poder de reforma del constituyente derivado, por ser un poder constituido y no el poder constituyente originario*”^{59,60}. Para el caso colombiano, ha sostenido la misma jurisprudencia que, aun cuando el Constituyente de 1991 no excluyó ninguna norma de la Constitución del poder de reforma, de manera que cualquiera de sus contenidos puede ser legítimamente afectado por los mecanismos de modificación estatuidos, ello no es incompatible con el reconocimiento de límites competenciales al poder de reforma del constituyente derivado, precisamente, “*por ser éste un poder constituido y no el poder constituyente originario*”.⁶¹

En la Sentencia C-551 de 2003, la Corte se refirió a la distinción entre el poder constituyente en sentido estricto, o poder constituyente primario u originario, y el poder de reforma o poder constituyente derivado o secundario. Con respecto al primero precisó que: “[e]n el mundo contemporáneo, en desarrollo de los principios democráticos y de la soberanía popular, el poder constituyente está radicado en el pueblo, quien tiene y conserva la potestad de darse una Constitución. Este poder constituyente originario no está entonces sujeto a límites jurídicos, y comporta, por encima de todo, un ejercicio pleno del poder político de los asociados”. Y, en relación con el poder de reforma, afirmó que el mismo “[s]e refiere a la capacidad que tienen ciertos órganos del Estado, en ocasiones con la consulta a la ciudadanía, de modificar una Constitución existente, pero dentro de los cauces determinados por la Constitución misma. Ello implica que se trata de un poder establecido por la Constitución, y que se ejerce bajo las condiciones fijadas por ella misma. [...] Se trata, por lo tanto, de un poder de reforma de la propia Constitución, y en ese sentido es constituyente; pero se encuentra instituido por la Constitución existente, y es por ello derivado y limitado.”

En este orden de ideas, dentro del propósito de determinar cuándo el poder constituido ha incurrido en un vicio de competencia, la jurisprudencia de este Tribunal ha definido que el juicio que se adelanta para el efecto no es de grado sino de naturaleza. Ello, para significar que, en ejercicio del poder de reforma, el titular de dicha competencia puede introducir modificaciones a la Carta,

⁵⁹ Al respecto, la sentencia C-551 de 2003 señaló en el fundamento jurídico 30, que el poder de reforma o poder constituyente derivado “*se refiere a la capacidad que tienen ciertos órganos del Estado, en ocasiones con la consulta a la ciudadanía, de modificar la Constitución existente, pero dentro de los cauces determinados por la Constitución misma. Ello implica que se trata de un poder establecido en la Constitución, y que se ejerce bajo las condiciones fijadas por ella misma. (...) Se trata, por lo tanto, de un poder de reforma de la propia Constitución, y en ese sentido es constituyente; pero se encuentra instituido por la Constitución existente, y es por ello derivado y limitado*”.

⁶⁰ Sentencia C-084 de 2016, reiterando lo dicho en las Sentencias C-588 de 2009 y C-288 de 2012.

⁶¹ Sentencia C-551 de 2003.

profundas o radicales, sin que ello implique haber incurrido en un vicio de competencia.

Esta Corporación ha insistido en sostener que el control que le corresponde ejercer para determinar si el constituyente derivado ha excedido el poder de reforma no conlleva, en forma alguna, un análisis material del acto reformativo que, como tal, siempre va a implicar cambios e incluso diferencias sustanciales respecto del contenido de las cláusulas que son objeto de modificación. Se trata, en realidad, a juicio de la Corte, de un examen *“que se realiza en función de la competencia y en atención a los términos en que está se encuentra reconocida, para establecer si el órgano reformador atendió los límites de su atribución, aunque haya cumplido a cabalidad los distintos pasos del procedimiento que permiten realizar la reforma constitucional”*⁶².

Acorde con lo anterior, la jurisprudencia ha puntualizado, además, que el vicio de competencia *“no es un concepto completo, acabado o definitivamente agotado”*⁶³, a partir del cual sea posible identificar con claridad y precisión aquellos aspectos estructurales o definitorios de la Constitución que dan lugar a su ocurrencia. Con base en ello, ha destacado que la identificación de los ejes definitorios de la Carta debe estar precedida de *“un razonamiento inductivo, en el que en cada caso se determina, a partir de una interpretación sistemática de la Constitución, cuáles son esos asuntos transversales que hacen parte de su identidad y que, al ser subvertidos, ocasionan la sustitución de la Carta”*⁶⁴.

Se trata, entonces, de un proceso de construcción progresivo y gradual que se ha venido desarrollando a través de los distintos pronunciamientos sobre la materia, en los cuales, bajo las condiciones señaladas, se han definido algunos aspectos estructurales de la Constitución. El control, se insiste, es por lo tanto de tipo inductivo y no deductivo, en la medida que el análisis se lleva a cabo por la Corte caso por caso, debiendo analizar en cada oportunidad si uno o varios principios estructurales de la Constitución han sido sustituidos con la respectiva reforma sometida a su conocimiento⁶⁵.

1.2. Naturaleza, estructura y elementos del juicio de sustitución

La Corte, para definir cuándo un acto reformativo desborda la competencia del Congreso *por sustitución de la Constitución*, ha desarrollado una metodología que ha sido reiterada de manera reciente en el marco del actual proceso de transición hacia la paz, en las Sentencias C-699 de 2016 y C-332 de 2017, que, bajo la forma de silogismo, busca orientar a la Corporación en esa labor, de manera que esta pueda establecer, en forma clara y precisa, en qué casos se presenta el fenómeno de la sustitución.

En apoyo de lo anterior, este Tribunal ha señalado que, con la expresión *juicio*

⁶² Sentencia C-332 de 2017.

⁶³ Sentencia C-588 de 2009.

⁶⁴ Sentencia C-084 de 2016.

⁶⁵ Cfr. Entre otras, las Sentencias C-574 de 2011, C-288 de 2011, C-577 de 2014, C-084 de 2016 y C-332 de 2017.

de sustitución, se identifica el mecanismo diseñado para definir “*si en un evento específico se ha producido una reforma o ha operado una sustitución a la Carta*”, análisis que tiene como presupuesto inicial, el hecho de que ninguna disposición superior está excluida o exenta de la posibilidad de ser reformada, ya que, como lo ha reconocido en forma pacífica esta Corporación, la actual Constitución Política no consagra cláusulas pétreas o inmodificables.

Bajo el entendido de que el juicio de sustitución no se asimila a un juicio de intangibilidad, la Corte viene sosteniendo que el examen para establecer la posible ocurrencia de este preciso vicio de competencia por sustitución de la Constitución está sujeto a parámetros estrictos y rigurosos, sin que sea posible entenderlo de otra manera, “*puesto que un uso extensivo y carente del rigor suficiente de ese instrumento llevaría a la petrificación de la Carta a través de la virtual inoperancia de los mecanismos de reforma que la misma Constitución ha previsto*”⁶⁶.

Sobre esa base, este Tribunal ha señalado que la metodología que guía el juicio de sustitución se encuentra limitada por la propia Constitución, a través de la cual se busca garantizar que, en cada caso, se cumplan o verifiquen tres objetivos básicos: (i) preservar la identidad de la Constitución, evitando que mediante actuaciones arbitrarias del poder de reforma se sustituyan sus ejes definitorios; (ii) permitir que, en todo caso, la Constitución pueda ser adaptada a los cambios que resulten necesarios y adecuados a las realidades sociopolíticas que deben enfrentar las sociedades contemporáneas, mediante el uso de los mecanismos de reforma expresamente previstos en la propia Carta; y (iii) impedir que el juicio de sustitución pueda migrar o transformarse en un verdadero control material de las reformas constitucionales, lo cual, como se ha explicado, no hace parte de las competencias asignadas al órgano encargado del control de constitucionalidad⁶⁷.

Tomando en consideración los aspectos señalados, ha precisado este mismo Tribunal que los límites impuestos al juicio de sustitución se ven materializados, de ese modo, en la metodología diseñada para efectuar el denominado juicio o *test* de sustitución, el cual exige agotar un razonamiento lógico consistente en establecer: (i) una *premisa mayor*, (ii) una *premisa menor* y (iii) una *conclusión*, en los siguientes términos:

- La ***premisa mayor***, a través de la cual se identifican uno o más elementos definitorios de la identidad de la Constitución que podrían haber sido sustituidos por el acto reformativo. De acuerdo con la jurisprudencia, la construcción de la premisa mayor, “*responde a un mínimo argumentativo que debe desarrollar la Corte en el fallo correspondiente, el cual dé suficiente cuenta que se está ante un aspecto estructural, que define la identidad de la Constitución*”⁶⁸. Ello, sobre la base de llevar a cabo un proceso interpretativo que tome en consideración las normas que hacen parte

⁶⁶ Sentencia C-084 de 2016.

⁶⁷ Sobre el punto se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-543 de 1998, C-1200 de 2003, C-288 de 2012 y C-084 de 2016, C-332 de 2017.

⁶⁸ Sentencia C-084 de 2016.

del bloque de constitucionalidad, cuyos contenidos concurrentes construyen y estructuran el eje definitorio de la Constitución que se analiza.

- La **premisa menor**, en la que se fijan las características y el alcance jurídico del acto reformativo acusado de sustituir la Carta, a través del examen detallado de su contenido material y de las circunstancias que dieron lugar a su expedición. Dicha premisa “*supone examinar el propósito de la reforma, su alcance dentro del sistema de valores y principios constitucionales y su posible impacto en términos de vigencia de los elementos definitorios de la Carta*”⁶⁹.
- Finalmente, la **conclusión**, entendiendo que en ese tercer momento del *test* se confrontan la premisa mayor y la premisa menor, a fin de determinar si el eje definitorio expresado en la premisa mayor ha sido sustituido o remplazado, por el acto normativo reformativo. De ser ello así, se estaría ante un exceso de la competencia de reforma constitucional que se adscribe a los poderes constituidos, como es el caso del Congreso cuando en su condición de constituyente derivado profiere actos legislativos.

1.3. El juicio de sustitución en procesos de transición hacia la paz. Ponderación de la afectación de ejes esenciales de la Constitución con la maximización del Derecho a la Paz

En el marco del juicio de sustitución, esta Corporación ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre las reformas constitucionales a través de las cuales se implementan medidas para garantizar la transición a la paz.

En la reciente Sentencia C-332 de 2017, la Corte se refirió a los instrumentos jurídicos y legislativos adoptados 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, precisando que, de manera general, “*reformas constitucionales que contienen instrumentos propios de la justicia transicional, no sustituyen por ese solo hecho elementos definitorios de la Carta Política, incluso si a través de ellos se establecen herramientas excepcionales y transitorias, las cuales no resultarían aplicables en períodos ordinarios de institucionalidad*”. Sobre el particular, en el mismo fallo, la Corte puntualizó que la propia jurisprudencia constitucional en la materia, “*ha sostenido la tesis de que las reformas constitucionales que desarrollan modelos de justicia transicional en contextos de paz, no obstante implantar mecanismos extraordinarios, no aplicables en períodos ordinarios de institucionalidad, y la introducción de excepciones a mandatos constitucionales específicos, no comportan en sí mismos una sustitución de la Constitución*”.

Para explicar dicha posición, en el mismo pronunciamiento se puso como ejemplo la decisión adoptada previamente en la Sentencia C-579 de 2013, que declaró la exequibilidad de algunas disposiciones contenidas en el Acto Legislativo 01 de 2012, denominado *Marco Jurídico para la Paz*, en el que,

⁶⁹ Sentencia C-010 de 2013.

precisamente, se incorporaron mecanismos de justicia transicional dirigidos a (i) la creación de *criterios de selección y priorización* en la investigación penal de los delitos contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario; (ii) la renuncia condicionada a la persecución judicial penal y; (iii) la suspensión condicional de la ejecución de la pena.

En el citado fallo, la Corte concluyó que dichos instrumentos, si bien suponían tratamientos excepcionales frente al deber estatal de investigar y sancionar las más graves conductas violatorias de los derechos humanos, los mismos no sustituían ejes estructurales de la Constitución, en particular, el de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas de graves crímenes, incorporado a la cláusula de Estado Social de Derecho. Para llegar a tal conclusión, la Sala tuvo en cuenta “*la necesidad de efectuar una ponderación entre diferentes principios y valores como la paz y la reconciliación, y los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición*”, considerando que, “*para alcanzar una paz estable y duradera es legítimo adoptar medidas de justicia transicional, como los mecanismos de selección y priorización*”⁷⁰.

Con ese mismo criterio esta Corporación en la Sentencia C-577 de 2014, procedió a declarar la exequibilidad de uno de los mecanismos de transición hacia la paz contenido en el Acto Legislativo del *Marco Jurídico para la Paz*, que, a efectos de permitir la participación en política de los ex combatientes que no hubieren sido condenados por crímenes de lesa humanidad o genocidio cometidos de manera sistemática, establecía la remisión a una ley estatutaria para la definición de los delitos conexos al delito político. Precisó, al respecto, que concluir que una norma de ese carácter sustituye la Constitución “*incumpliría con el fin primordial de todo proceso transicional, cual es la reconciliación de la sociedad con miras al establecimiento de una paz positiva, la cual implica consolidar reformas estructurales en los procesos de decisión política que sean estables e incluyentes*”⁷¹.

En armonía con el criterio jurisprudencial expuesto, mediante la Sentencia C-699 de 2016, esta Corporación declaró la exequibilidad, por los cargos examinados, de algunos apartes de los artículos 1º y 2º del Acto Legislativo 01 de 2016 “*Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”. En dicho fallo, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del literal f) del artículo 1º del Procedimiento legislativo especial para la paz, en el que se prevé que “[l]os actos legislativos serán tramitados en una sola vuelta de cuatro debates” y que “[e]l tránsito del proyecto entre una y otra Cámara será de 8 días”, la Corte concluyó que el mandato acusado no sustituía ejes estructurales de la Constitución, en particular, el de supremacía y rigidez específica de la Carta.

Ello, sobre la base de sostener que “*la resistencia al cambio de las normas*

⁷⁰ Sentencia C-579 de 2013.

⁷¹ Sentencia C-577 de 2014.

constitucionales debe ciertamente ser superior a la de las leyes, pero el grado de superioridad es un aspecto susceptible de adaptación transicional, precisamente como una forma de garantizar la integridad de la parte dogmática de la Carta, y en particular el derecho a la paz y los demás derechos y principios que dependen de ella (CP arts. 22 y concordantes)”; lo cual quiere decir, para el caso concreto “que en ejercicio del poder de reforma se podían adaptar para la transición, dentro de los límites de competencia indicados al enunciar la premisa mayor, las exigencias procedimentales para el cambio constitucional con el fin de garantizar una transición apropiada hacia el fin del conflicto, y en última instancia la paz”.

No obstante lo anterior, en la misma Sentencia C- 332 de 2017, este Tribunal precisó que, incluso en el marco de mecanismos que propenden por la transición a la paz, plasmados en reformas constitucionales que son objeto del juicio de sustitución, aun cuando la Constitución reconoce la paz como fin primordial del Estado, su consecución debe partir del respeto de la identidad de la Constitución, de manera que elementos esenciales de la misma no resulten anulados o sustituidos por las medidas de transición.

Puso de presente que, en criterio de la Corte “aun cuando es evidente que las enmiendas constitucionales que desarrollan mecanismos de justicia transicional no son in genere sustituciones a la Constitución, siguiendo los criterios señalados, también es cierto que pueden adoptarse medidas transicionales -reformatorias de la Constitución- que, en ciertos aspectos, sustituyan la Carta, situación que puede tener lugar cuando a través de ellas se reemplace un eje definitorio de la identidad de la Constitución, como puede ser el caso de la separación y el equilibrio de poderes”⁷².

En consecuencia, este Tribunal ha dejado claro que, en escenarios de transición hacia la paz, debe darse una ponderación del pilar fundamental de la búsqueda del derecho a la paz con otros pilares que puedan resultar comprometidos por el poder de reforma. En todo caso, aun bajo escenarios de medidas de transición en contexto de paz, no es posible sustituir los ejes definitorios de la Constitución. En esa dirección, en la Sentencia C-332 de 2017, se destacó que “[s]i bien los procesos de paz se desarrollan en un marco de medidas extraordinarias en el cual el Presidente de la República tiene un papel primordial (C.P. art. 189-4), no puede llegarse al punto de anular o vaciar las competencias constitucionales, en particular, las del Congreso de la República, cuando precisamente lo que se busca es generar mayores consensos, garantías de participación y espacios de reflexión en la adopción de decisiones, que legitimen y fortalezcan la consecución de una paz estable y duradera”.

De acuerdo con lo anterior, el juicio de sustitución sobre reformas constitucionales en contextos de transición hacia la paz toma en consideración que la realización de la Paz maximiza los valores, principios y derechos fundamentales de manera que posibilita una efectiva vigencia de la Constitución Política.

En esa misma línea jurisprudencial, la Corte entiende que el control de constitucionalidad de desarrollos normativos para la implementación de acuerdos de paz debe hacerse bajo diversos parámetros. En primer lugar, debe partirse de la premisa conforme a la cual, al paso que debe respetarse la amplia facultad jurídica y política que la Constitución le otorga al Presidente como Jefe de Estado y de Gobierno (Art. 188 CP) para negociar y suscribir acuerdos de paz, debe tenerse presente, también, que, en ejercicio de esas facultades, el Presidente se encuentra subordinado a la Constitución. En segundo lugar, la Corte debe tener en cuenta que los acuerdos de paz están orientados a poner fin a un conflicto armado y a evitar que se repita, lo cual implica fortalecer los cauces institucionales para el trámite de las diferencias y dar paso a reformas estructurales en los asuntos en torno a los cuales ha girado el conflicto. Y, en tercer lugar, es precisa una comprensión conforme a la cual los acuerdos de paz requieren de un proceso de implementación fundamentado en la Constitución, el DIH y la libre deliberación democrática.

En este caso, la Corte debe realizar un ejercicio de ponderación, como lo ha hecho en anteriores oportunidades, entre la Paz como pilar fundamental de la Constitución y otros pilares igualmente esenciales del Estado social y constitucional de Derecho. Ante posibles colisiones, esta Corporación realizará una interpretación sistemática del ordenamiento Superior, basada en el principio de Unidad de la Constitución, y otorgará una importancia preponderante al derecho a la Paz cuando se presenten tensiones entre este derecho fundamental y otros pilares esenciales de la Carta, buscando mantener la vigencia de todos los ejes superiores, teniendo en cuenta que la garantía de la Paz maximiza *per se* su vigencia.

2. JUICIO DE SUSTITUCION DEL ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2017

Como ya ha sido señalado, a partir del análisis del Acto Legislativo 02 de 2017 y de lo planteado en las distintas intervenciones, algunos de sus contenidos normativos presentan interrogantes desde la perspectiva competencial, en la medida en que, a través de ellos pudo haberse incurrido, en todo o en parte, en una sustitución de la Constitución. Procede entonces la Corte a desarrollar la metodología del juicio de sustitución.

2.1. PREMISA MAYOR

Estima la Corte que los elementos esenciales de la Constitución que podrían haber sido objeto de sustitución por cuenta del Acto Legislativo 02 de 2017, son: los principios democrático y de legalidad, el de supremacía constitucional y de separación de poderes, los cuales, considerados tanto individualmente como en su conjunto, constituyen elementos axiales definitorios de la identidad de la Constitución de 1991.

Al respecto, es importante recabar en que el Acto Legislativo 02 de 2017, objeto del presente juicio, fue expedido por el Congreso de la República en su condición de constituyente derivado, con el fin de garantizar unas precisas condiciones sustantivas y temporales para el cumplimiento del Acuerdo Final,

que permitan consolidar, en el marco de un contexto de justicia transicional, una paz estable y duradera.

Sobre esas bases, entiende la Corte que la valoración de la configuración de la premisa mayor debe llevarse a cabo a partir de la ponderación del objetivo fundamental de la búsqueda de la paz, por un lado, con los elementos axiales que se estima pueden haber sido sustituidos.

Como se explicará en detalle a continuación de este apartado, el diseño institucional promovido por la Carta Política de 1991 otorga el carácter de pilar fundamental a la Paz. Dicha posición privilegiada encuentra sustento (a) en los motivos que impulsaron la adopción de la Constitución de 1991, (b) en su condición de presupuesto para el ejercicio de los derechos, (c) en el reconocimiento que de ella se hace en el Preámbulo de la Carta y (d) en su consagración como valor, condición ética del ser humano conforme a la cual una sociedad sólo puede subsistir si sus miembros se obligan, entre sí, a respetar los Derechos Humanos. También se vio que el conflicto armado ha generado innumerables y masivas violaciones a los derechos humanos. Por eso, el juicio de sustitución debe tener en cuenta que la Constitución, desde su origen, tiene una apertura a las reformas que conduzcan a la realización al derecho-deber de la paz como eje de la Carta. Al mismo tiempo, esto no implica que la búsqueda de la Paz se pueda convertir en una razón absoluta que pueda permitir la derogación de otros pilares esenciales de la Constitución. Ante la colisión de pilares esenciales de la Constitución con el pilar de la Paz, la Corte deberá usar el método de ponderación, dará preferencia a una interpretación sistemática que, basada en el principio de la unidad de la Constitución, tienda a maximizar la vigencia de todos los pilares. Sólo en última instancia, cuando no existan alternativas interpretativas que permitan la integración hermenéutica de la Constitución, se podrá declarar la inexecutable por exceso de competencia del Congreso en su facultad de reforma constitucional.

Dentro del contexto descrito, el valor de la paz actúa como un parámetro de referencia obligatoria que debe considerarse al evaluar la configuración de los elementos axiales de la Constitución que integran la premisa mayor, tal y como pasa a establecerse.

2.1.1. La paz como marco de referencia imperativo en el juicio de sustitución

(i) La paz en la Constitución de 1991

La Asamblea Constituyente de 1991 le otorgó a la paz un lugar principalísimo en la escala de valores protegidos por la nueva Carta Política, caracterizada como una “*Constitución para la paz*”, al punto que en el propio ordenamiento superior es concebida bajo la “*triple condición*” de valor fundante del modelo organizativo, de deber y de derecho⁷³.

⁷³ Consultar, entre otras, la Sentencia C-048 de 2001

En esa dirección, la Corte Constitucional ha puntualizado que *“la paz es un objetivo de primer orden dentro del modelo de organización política adoptado por la Constitución”*⁷⁴ y que la preeminencia reconocida por la Carta a la paz es consecuente con las razones que influyeron en su expedición y con la clara tendencia humanista que la inspiró; con la mención expresa que a ella se hace en el Preámbulo como parte de los valores que la Constitución aspira a realizar; con su doble condición de derecho y deber; y con la característica de constituirse en un presupuesto para el ejercicio de los demás derechos. Premisas todas las cuales reflejan el reconocimiento de la condición ética del ser humano conforme a la cual, una sociedad solo puede subsistir si sus miembros se obligan, entre sí, a respetar las libertades y los derechos humanos para lograr la convivencia pacífica.

Este propósito, en la promulgación de la Constitución de 1991, que se explica por la variada y pluralista composición de la Asamblea Constituyente, reflejo de las más diversas formas de opinión y expresión política, se vincula estrechamente a una tradición en el ámbito internacional que considera la Paz como una de las manifestaciones básicas del respeto debido a la dignidad de las personas. Así lo expresa el Preámbulo de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 al afirmar *“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”*. Fórmula que, como bien es sabido, fue retomada, en sus aspectos centrales, en el Preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷⁵, conforme al cual la paz aparece como el fin al que se orienta el reconocimiento de los derechos humanos.

La paz, entendida en su triple condición de valor, derecho y deber, identifica, entonces, al Estado constitucional colombiano, cuya historia, como se ha dicho, *“ha estado signada por la violencia de diversas fuentes y en el intento correlativo de lograr la superación del conflicto mediante vías institucionales”*⁷⁶.

En cuanto valor, la paz es fundamento y fin esencial del Estado y de los derechos humanos que irradia el ordenamiento jurídico y que, como principio, debe dirigir la acción de las autoridades públicas.

En el plano de los deberes, el de la paz se manifiesta en el establecimiento de obligaciones directas que se traducen en la existencia de (i) un deber de todos de vivir con sujeción al ordenamiento jurídico y de tramitar de manera pacífica las diferencias por los cauces en él previstos (ii) un deber estatal de diseño e implementación de acciones normativas y de política pública dirigidas al propósito de garantizar la convivencia pacífica, (iii) una acción estatal orientada al logro progresivo del pleno ejercicio de los derechos fundamentales⁷⁷, y (iv) una opción preferencial por la solución pacífica como mecanismo de resolución de conflictos que excedan los marcos constitucionales.

⁷⁴ Sentencia C-379 de 2016.

⁷⁵ La trascendencia de la paz en el orden internacional fue destacada por la Corte, entre otras, en la sentencia C-370 de 2006.

⁷⁶ Sentencia C-379 de 2016.

⁷⁷ Cfr. Sentencia C-379 de 2016.

El reconocimiento, por su parte, de la paz como derecho humano, individual y colectivo, encuentra su origen en el derecho internacional. Concretamente, en normas de derecho internacional de los derechos humanos que al haber sido ratificadas por el Estado colombiano hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto.

La consolidación de la paz ha resultado ser la misión primordial de la Organización de las Naciones Unidas⁷⁸ y de la Organización de Estados Americanos⁷⁹, ya no solo debido a su reconocimiento como garantía de carácter individual y colectiva radicada en cabeza de todos los pueblos y seres humanos, sino por razón de su dimensión positiva relacionada con la democratización y la vigencia integral de los derechos humanos. Así se refleja en el respectivo articulado de las cartas de constitución de estas entidades, cuyos principales propósitos son el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, al igual que el logro de un orden de paz y de justicia.

En armonía con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la paz *“como un derecho subjetivo de cada persona individualmente considerada”*⁸⁰, derecho que se compagina con el *“correlativo deber jurídico de buscar la paz social”*⁸¹, igualmente de índole subjetiva y jurídica, cuyo fundamento es el artículo 95 de la Constitución.

Frente a ese punto de vista subjetivo, esta Corte ha destacado aquella multiplicidad que asume el ejercicio de la paz como derecho, pues *“es derecho de autonomía en cuanto está vedado a la injerencia del poder público y de los particulares, que reclama a su vez un deber jurídico correlativo de abstención”*, además, *“un derecho de participación, en el sentido de que está facultado su titular para intervenir en los asuntos públicos como miembro activo de la comunidad política”* y, tratándose de un derecho perteneciente a toda persona, *“implica para cada miembro de la comunidad, entre otros derechos, el de vivir en una sociedad que excluya la violencia como medio de solución de conflictos, el de impedir o denunciar la ejecución de hechos violatorios de los derechos humanos y el de estar protegido contra todo acto de arbitrariedad, violencia o terrorismo”*⁸².

De ahí que la paz constituya tanto un derecho fundamental, ya que de su garantía depende la efectividad de los demás derechos civiles y políticos de la persona⁸³, como un deber jurídico de los ciudadanos, en tanto les corresponde propender por

⁷⁸ El artículo 1º del Capítulo I de la Carta de Naciones Unidas incluye entre los propósitos de las Naciones Unidas *“(…) Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”*.

⁷⁹ El artículo 1º de la Carta de la Organización de los Estados Americanos establece que: *“Los Estados americanos consagran en esta Carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia (...)”*.

⁸⁰ Sentencia C-379 de 2016.

⁸¹ Sentencia C-370 de 2006.

⁸² Sentencia T-102 de 1993.

⁸³ Sentencia T-439 de 2002.

su logro y mantenimiento, pues la paz no es algo que concierna privativamente a los organismos y funcionarios del Estado, sino que vincula a todos los colombianos, como lo declara expresamente el artículo 22 Superior, a cuyo tenor es un derecho de todos y un deber de obligatorio cumplimiento⁸⁴.

Lo anterior se corresponde con el hecho de que la paz, desde el marco de su goce y ejercicio, también es considerada como un derecho colectivo del que son titulares todas las personas en su conjunto.

Así entendida la garantía de la paz, que en modo alguno excluye la existencia de desacuerdos, disputas o conflictos, como manifestaciones propias de la condición humana, se erige en un presupuesto normativo imperativo e insustituible para el ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución o, como lo ha dicho este mismo Tribunal, se trata de una “*condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales*”⁸⁵. Y es que una sociedad signada por la guerra, la intolerancia o la violencia física, impide, materialmente, la vigencia de los derechos. La renuncia a la búsqueda de la Paz o el aplazamiento indefinido de su realización pugna con la centralidad de la dignidad humana en las sociedades civilizadas, puesto que, en ausencia de ella, las promesas de libertad e igualdad se ven frustradas. Existe, entonces, un deber de la sociedad y de las propias autoridades, no solo jurídico sino principalmente ético, que impone avanzar en la creación de condiciones que aseguren *materialmente* la convivencia pacífica en el marco de un “*proceso democrático, libre y abierto*”⁸⁶ que garantice la participación efectiva de todas las personas.

La importancia de la Paz, como ya fue advertido, se refleja a lo largo del texto constitucional adoptado en 1991. Entre otras disposiciones se destacan las siguientes: (i) el Preámbulo de la Carta Política y su artículo 2º que imponen el fortalecimiento de la unidad nacional a partir del logro de la paz y la convivencia pacífica, dentro de un marco jurídico democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo; (ii) el artículo 22 reconoce que la Paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento; (iii) el artículo 67 prevé que la educación debe encaminarse a la formación del colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la Paz y a la democracia; (iv) el artículo 95 establece como deber de la persona y del ciudadano propender al logro y mantenimiento de la paz, es decir, asigna la obligación de asumir una actitud de compromiso permanente e irrenunciable con la convivencia pacífica; (v) el artículo 189 prescribe que el Presidente de la República es competente para conservar el orden público en todo el territorio (num. 4º) y convenir los tratados de Paz (num. 6º); (vi) el artículo 218 señala que el objetivo central de la Policía Nacional consiste en mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y en asegurar que los habitantes convivan en Paz; y (vii) los artículos 12 y 13 transitorios habilitaron al Gobierno Nacional para adoptar medidas de diferente tipo encaminadas a la reintegración social y política de grupos guerrilleros vinculados, en ese entonces, a procesos de paz.

⁸⁴ Consultar, entre otras, la Sentencia C-283 de 1995.

⁸⁵ Sentencia T-439 de 1992.

⁸⁶ *Ibídem*.

Estas referencias específicas de la Paz, complementadas por algunos actos reformativos de la Carta (Acto Legislativo 01 de 2012), ponen de presente el inequívoco propósito del Constituyente de 1991 y del Constituyente derivado de emprender todas las acciones necesarias para hacer posible una sociedad en la cual, de una parte, (i) las discrepancias sean consideradas una oportunidad de enriquecimiento social, cultural y político, y, de otra, (ii) los conflictos que de tales discrepancias pueden derivarse se tramiten a través de los canales institucionales -políticos o judiciales- previstos para ello y, nunca, a través de la violencia.

A tono con ese objetivo fundamental, en la Constitución de 1991 se reafirmó el principio del Estado de Derecho, como expresión de la necesaria sujeción de todos a la ley, se consagró la cláusula del Estado Social, que pone en el centro de la vida social la dignidad de la persona humana; exige la acción del Estado para asegurar a todos el mínimo vital, así como para promover que la igualdad sea real y efectiva; impulsó una apertura del sistema político, para permitir la irrupción de distintas alternativas en la configuración y en el ejercicio del poder para la orientación de la sociedad; incorporó los mecanismos de democracia participativa; amplió la descentralización y afirmó la autonomía de las entidades territoriales; reconoció la diversidad étnica y cultural y contempló mecanismos para su efectiva expresión; en fin, creó mecanismos de protección y garantía de los derechos fundamentales al alcance de todas las personas. Todo ello dentro de la pretensión de configurar el Estado de una manera más amplia, incluyente, transparente y democrática, de modo tal que pudiese consolidarse un amplio consenso colectivo en torno a la Constitución.

De allí surge el deber de todos de vivir bajo el orden constitucional y la legitimidad del Estado para preservarlo, a la vez que se promueven los contenidos aspiracionales de la Carta. Esa es la primera condición de la paz. La sujeción a un orden constitucional que permite la armónica convivencia y dentro del cual las diferencias, sean económicas, sociales o políticas, se tramiten de manera pacífica, por los canales institucionales que se han previsto para ello.

De este modo, a partir de un marco constitucional democrático, participativo y fundado en la dignidad de la persona humana, la preservación de la paz, que implica la sujeción de todos, particulares y autoridades públicas, al ordenamiento jurídico⁸⁷, implica que deben adelantarse todas las medidas necesarias, no solo para promover las condiciones materiales que son presupuesto de la misma, sino también para eliminar las manifestaciones de violencia y las trasgresiones del orden jurídico que la pongan en peligro⁸⁸.

Elemento central del orden constitucional es el monopolio del Estado en el uso de la fuerza. De este modo, para preservar la paz y la armónica convivencia, el Estado debe asegurar la vigencia del orden jurídico, prevenir, controlar y, cuando sea del caso, sancionar las infracciones a dicho orden. La paz, entonces, implica la sujeción de todos al ordenamiento jurídico, sujeción que está garantizada por la fuerza coactiva del Estado, que debe obrar para prevenir y reprimir las

⁸⁷ Consultar las Sentencias C-379 de 2016 y C-408 de 2017.

⁸⁸ Artículo 95 de la Constitución Política.

desviaciones que impliquen desconocimiento del orden jurídico y el ejercicio ilegítimo de la fuerza.

Esa expresión de la vigencia del orden jurídico se manifiesta en la actuación de todos los órganos del Estado. Así, al legislador le corresponde, definir las conductas que atentan contra los bienes jurídicos, es decir, los valores esenciales de la sociedad, la pena que resulta de la comisión del delito, así como las circunstancias que atenúan o aumentan el reproche estatal. A los jueces compete la aplicación en los casos concretos de esas previsiones legislativas y al Ejecutivo la labor de preservar y restablecer el orden público⁸⁹.

La capacidad coercitiva del Estado vista de este modo, sirve para enfrentar situaciones extremas o anómalas, mediante las cuales, derechos como la vida, la libertad y la seguridad de las personas pueden resultar seriamente afectados. Esta facultad, propia de las democracias constitucionales, está sometida, de manera absoluta, a las reglas jurídicas. Así, para acudir al uso de la fuerza de policía, por ejemplo, deben estar normativamente definidos bajo qué escenarios resulta factible su uso o las implicaciones de tal decisión. Lo anterior, dado que el ejercicio de esta facultad debe conciliarse con el respeto de los derechos humanos, garantizados desde la Declaración Universal de Derechos Humanos y reafirmados con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁹⁰.

(ii) La persistencia de un conflicto armado de larga duración

No obstante las pretensiones del constituyente de 1991, lo cierto es que los colombianos han tenido que afrontar un conflicto armado interno que tuvo su origen antes de la Carta del 91, que no cesó con el advenimiento del nuevo orden constitucional y que se ha extendido a lo largo de más de medio siglo, causando el desplazamiento forzado de millones de personas, cientos de miles de muertos y desaparecidos, así como decenas de miles de víctimas de amenaza, despojo y abandono forzado de tierras, secuestro, tortura, violencia sexual, reclutamiento de niños y niñas, entre otros graves y masivos crímenes.

Frente a una realidad como esa cabe señalar que aun cuando el monopolio del uso de la fuerza radica en el Estado, éste puede acudir a medios alternativos más adecuados para preservar el orden y mantener o asegurar la paz. La obligación constitucional fijada en el artículo 189 de la Norma Superior pasa, entonces, por la determinación de cuál es la salida que se acompasa con las circunstancias que alteran el orden público, e inclusive, los fines de la actuación estatal. Esto supone que el tratamiento fijado afronta siempre un desafío, en el sentido de encontrar la medida que de la mejor manera posible combata las conductas de violencia y resista las implicaciones de la decisión.

En múltiples oportunidades, este Tribunal ha destacado la significativa relevancia que tuvo la consecución de la paz en el proceso constituyente de 1991. En ese contexto, ha precisado que *“la búsqueda de soluciones pacíficas a los conflictos internos desarrolla la filosofía humanista de la Constitución de 1991 y legítima*

⁸⁹ Sentencia C-181 de 2016.

⁹⁰ Sentencia C-939 de 2002.

*la acción de las autoridades públicas en un Estado democrático*⁹¹ y, en consecuencia, *“las partes en controversia, particularmente en aquellos conflictos cuya continuación pone en peligro el mantenimiento de la convivencia pacífica y la seguridad nacional, deben esforzarse por encontrar soluciones pacíficas que vean al individuo como fin último del Estado”*⁹².

El reconocimiento de la Paz es, en síntesis, una de las decisiones constitucionales más significativas y, a juicio de la Corte, se trata de un propósito que vincula jurídicamente, de diferente modo y en diversos grados, la actuación de las autoridades y de los particulares. En esa dirección, la jurisprudencia más reciente de este Tribunal⁹³ ha puesto de presente que la protección constitucional de la paz, al paso que implica 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, comporta, también una opción preferencial por la solución pacífica como instrumento constitucionalmente deseable de resolución de las controversias y 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”*⁹⁴.

La Constitución, sin perjuicio de su inequívoca vocación y filosofía pacifista, no excluye ni ordena, de manera definitiva, ningún instrumento para superar los diferentes conflictos que a lo largo del tiempo han azotado el territorio nacional. En su lugar, la Carta ha establecido competencias a cargo de las más altas autoridades para asegurar la convivencia pacífica. Ciertamente, los instrumentos que se adopten están sometidos a límites que se desprenden, por ejemplo, de la máxima garantía posible de los derechos de las víctimas o de la obligación de asegurar la vigencia del Estado de Derecho.

La opción por una salida negociada al conflicto maximiza el valor de la paz y constituye un paso hacia la efectiva vigencia de la Constitución. Debe producirse en armonía con otros principios y valores constitucionales entre los cuales se cuentan el principio democrático, la supremacía de la Constitución, los derechos de las víctimas, pero tiene un valor intrínseco en cuanto que la consolidación de la paz es un presupuesto para la materialización de los demás derechos.

(iii) El A.L. 02 de 2017 se inscribe en el marco de un proceso orientado a conseguir y aclimatar la paz

Es claro que el Acto Legislativo 02 de 2017, objeto del presente estudio, se inscribe en el marco de un proceso orientado a poner fin al conflicto armado y a la construcción de una paz estable y duradera. Ello es así por cuanto el referido acto legislativo tiene como propósito dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final suscrito entre el gobierno y las FARC.

⁹¹ Sentencia C-047 de 2001.

⁹² Sentencia C-047 de 2001.

⁹³ Cfr. Sentencia C-379 de 2016.

⁹⁴ Sentencia C-379 de 2016.

En consonancia con lo que ha señalado en los apartados precedentes, cabe observar que esta Corte ha expresado que *“los instrumentos pacíficos para la solución de conflictos se acomodan mejor a la filosofía humanista y al amplio despliegue normativo en torno a la paz que la Constitución propugna”*⁹⁵. De ahí que las partes en controversia, particularmente en aquellos conflictos cuya continuación pone en peligro el mantenimiento de la convivencia pacífica y la seguridad nacional, *“deben esforzarse por encontrar soluciones pacíficas que vean al individuo como fin último del Estado”*⁹⁶. No en vano, el derecho a la paz *“implica para cada miembro de la comunidad, entre otros derechos, el de vivir en una sociedad que excluya la violencia como medio de solución de conflictos, el de impedir o denunciar la ejecución de hechos violatorios de los derechos humanos y el de estar protegido contra todo acto de arbitrariedad, violencia o terrorismo”*⁹⁷.

En este punto, no sobra agregar que el derecho internacional público ha concebido la negociación como un método no jurisdiccional de solución pacífica de controversias, por medio de la cual se confía el arreglo a las partes en conflicto. En tales casos, la buena fe y la confianza en los negociadores se convierten en factores determinantes para la consecución de la paz; lo cual, también es cierto, depende del momento histórico en que se desenvuelve el proceso que, en consecuencia, será evaluado políticamente. En síntesis, las partes en el conflicto interno deben valerse de los procedimientos de arreglo pacífico que sean más adecuados a las circunstancias y a la naturaleza de la controversia⁹⁸.

Por tales razones, esta Corporación ha arribado a la conclusión conforme a la cual los órganos políticos tienen amplio margen de discrecionalidad para diseñar mecanismos de solución pacífica de conflictos, como la negociación para lograr la sujeción al Estado de Derecho de actores ilegales con el fin de conseguir la paz, el cual sirve para enfrentar situaciones extremas o anómalas, como el conflicto armado interno padecido por el país por más de cincuenta años, en cuyo contexto derechos fundamentales como la vida, la libertad y la seguridad de las personas, y en general los derechos fundamentales consagrados en la Constitución de 1991, han resultado gravemente afectados.

En ese contexto, el Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa y jefe de Estado y de Gobierno, puso en marcha un conjunto de acciones orientadas a lograr un Acuerdo Final de Paz, que constituye un instrumento para el sometimiento del grupo armado al margen de la ley FARC-EP al Estado social y constitucional de Derecho, en el marco de la Constitución de 1991. En ese proceso, resulta esencial la función del legislador, mediante la promulgación de normas que desarrollan e implementan los acuerdos negociados, como en este caso, la expedición del Acto Legislativo 02 de 2017, a fin de brindar seguridad y estabilidad jurídica al Acuerdo, con pleno respeto de los derechos fundamentales y el derecho internacional humanitario, y sujeción al ordenamiento constitucional.

⁹⁵ Sentencia C-048 de 2001.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ Sentencia T-102 de 1993.

⁹⁸ Sentencia C-048 de 2001.

(iv) La paz como referente obligado del juicio de sustitución

Concluye la Corte que, en función de lo que ha sido expuesto, cuando se trate de concretar el juicio de sustitución en torno al A.L. 02 de 2017, la valoración sobre la manera como sus contenidos normativos repercuten sobre los ejes definitorios de la identidad de la Constitución que se han identificado como premisa mayor, necesariamente debe estar mediada por la consideración de la paz como principio y valor constitucional de primer orden y por la constatación de que el acto legislativo objeto de control se inscribe en el propósito de dar estabilidad a los acuerdos realizados para finalizar el conflicto armado y asegurar una paz estable y duradera.

2.1.2. El Principio Democrático y de Legalidad

Tal y como lo ha puesto de presente esta Corporación, el principio democrático, en sentido amplio, se identifica con un régimen político cuyo orden se instituye a partir de la manifestación de voluntad de los ciudadanos y en el cual éstos gozan de libertades públicas y mantienen la posibilidad de controlar el ejercicio del poder⁹⁹. Así, la democracia es una forma de gobierno en la que *“los destinatarios de las normas son los mismos que las producen, pues las decisiones colectivas son tomadas por los propios miembros de la comunidad [directa o indirectamente]”*¹⁰⁰. La Corte ha destacado la trascendencia institucional que tiene la democracia, *“en cuanto se concibe como un instrumento de consolidación de esa forma de organización estatal que busca hacer realidad las aspiraciones de la colectividad, y que basa todo su accionar en la limitación y racionalización del ejercicio del poder y en el respeto por la libertad, la igualdad, la participación y el pluralismo”*¹⁰¹.

Así entendido, el principio democrático es uno de los elementos esenciales del modelo de Estado constitucional adoptado por la Carta Política de 1991¹⁰², que encuentra expresión, principalmente, en los siguientes mandatos Superiores: (i) en el artículo primero, al establecer que Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República democrática, participativa y pluralista; (ii) en el artículo segundo, que señala entre los fines esenciales del Estado el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; (iii) en el artículo tercero, que radica la soberanía exclusivamente en el pueblo, refiriendo a éste el origen del poder público y de las principales decisiones políticas que determinan la organización y funcionamiento del Estado, las cuales son adoptadas directamente o por medio de sus representantes, en los términos que la propia Constitución establece; y (iv) en el artículo 40 CP, que consagra el derecho de participación ciudadana en la conformación, ejercicio y control del poder político.

⁹⁹ Cfr. Sentencia C-008 de 2003. Sobre el tema se pueden consultar también, entre otras, las Sentencias C-089 de 1994, C-145 de 1994, C-226 de 2002, C-664 de 2004, C-624 de 2013 y C-031 de 2017.

¹⁰⁰ Sentencia C-145 de 1994.

¹⁰¹ Sentencia C-008 de 2003.

¹⁰² Cfr. Sentencias C-089 de 1994, C-180 de 1994, C-008 de 2003 y C-031 de 2017.

Tal como se ha señalado por la Corte, las implicaciones del carácter democrático del Estado colombiano son “(i) que el Pueblo es poder supremo o soberano y, en consecuencia, es el origen del poder público y por ello de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar, (ii) que el Pueblo, a través de sus representantes o directamente, crea el derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los habitantes, (iii) que el Pueblo decide la conformación de los órganos mediante los cuales actúa el poder público, mediante actos electivos y (iv) que el Pueblo y las organizaciones a partir de las cuales se articula, intervienen en el ejercicio y control del poder público, a través de sus representantes o directamente”¹⁰³.

Conforme con su consagración y proyección constitucional, la jurisprudencia ha establecido que el principio democrático se caracteriza por ser *universal* y *expansivo*, dentro del propósito de garantizar su eficacia y de ampliar en forma progresiva y dinámica los medios participativos de acceso al poder, su ejercicio y control, así como también el nivel de intervención ciudadana en la toma de las decisiones políticas. La Corte se ha referido a este punto, entre otras en las Sentencias C-089 de 1994, C-008 de 2003 y C-379 de 2016. En la primera de ellas explicó que dicho principio es *universal* “en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social”. Y que es *expansivo* “pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción”.

Atendiendo a la filosofía que inspira el principio democrático, este Tribunal ha sostenido que, para que el mismo se entienda satisfecho y mantenga plena vigencia, los actos decisorios o de poder deben ser el resultado de la expresión de la voluntad soberana que emerge de un proceso en el que se garantice “**el pluralismo**, es decir, el derecho de todas las corrientes de pensamiento que detentan la representación popular, a ser escuchados y sus opiniones debatidas; **la participación**, esto es, el derecho de los ciudadanos a intervenir en las deliberaciones y decisiones cuando les asista interés o puedan resultar afectados con ellas; **el principio de las mayorías**, entendido como el derecho de unos y otros a que las decisiones sean adoptadas por quienes sumen el mayor número de votos en torno a una misma posición, habiéndose permitido previamente la participación de las minorías; y **la publicidad**, o sea la posibilidad de que el asunto a debatir sea conocido en detalle por los interesados y por los propios miembros de las corporaciones públicas, incluso, con anterioridad a la iniciación de los debates”¹⁰⁴.

¹⁰³ Sentencia C-150 de 2015, reiterada en la Sentencia C-379 de 2016.

¹⁰⁴ Sentencia C-008 de 2003. En el mismo sentido se puede consultar la Sentencia C-1190 de 2001.

Como consecuencia del principio democrático, se impone, entonces, que los actos destinados a la definición del orden jurídico provengan del ejercicio de procedimientos de naturaleza deliberativa, por órganos dotados de altos niveles de representatividad y sujetos al escrutinio público. En ese contexto, el sentido de la expresión “*democrática*” a que hace referencia expresa la Constitución Política, establece una exigencia en el origen de la ley, cual es el que ésta debe ser producto de la voluntad popular expresada directamente por el pueblo o por medio de sus representantes.

Es a partir de esta premisa, que la propia Carta Política le confiere un amplio espectro de facultades al Congreso de la República, con el propósito de definir el contenido del derecho legislado¹⁰⁵, asignándole a dicho órgano la función específica de debatir y votar las leyes, es decir, de expedir las normas generales que gobiernan la vida en comunidad. La jurisprudencia ha identificado esta atribución por medio del concepto de la *cláusula general de competencia legislativa*, la cual encuentra un claro fundamento constitucional expreso en los artículos 114 y 150 de la Carta, que, como se ha expresado, la asignan al Congreso la función general de “*hacer las leyes*”.

Lo anterior, sin perjuicio de que la misma Constitución permite que en ciertas condiciones el Presidente de la República pueda expedir decretos con fuerza de ley (art. 150.10 C.P. y art. 2 del Acto Legislativo 01 de 2016). Igualmente, el Gobierno, tiene facultades de expedir decretos reglamentarios que están sujetos al contenido de las Leyes que desarrollan y tienen carácter *erga omnes*.

Esto tampoco objeta los diferentes niveles de obligatoriedad que pueden tener otras fuentes de Derecho en el sistema de fuentes de la Constitución, como los principios de derecho internacional aceptados por Colombia (art. 9); la jurisprudencia¹⁰⁶; la equidad, los principios generales del derecho y la doctrina (art. 230 C.P.); o inclusive el carácter obligatorio de derechos no reconocidos expresamente en la Constitución y en los Convenios Internacionales vigentes que sean inherentes a la persona humana (art. 94 C.P.).

Por lo tanto, en virtud del principio democrático, solo tendrá fuerza normativa vinculante todo acto que se incorpore al ordenamiento jurídico a través de los procedimientos previstos en la Constitución Política y mediante los órganos competentes que para el efecto consagra el mismo Texto Superior. Siendo a su vez la ley, en sentido amplio, la fuente jurídica de la limitación y racionalización del ejercicio del poder.

Es precisamente a partir del principio democrático que se deriva la amplia libertad de configuración legislativa y el principio de legalidad que otorga fuerza normativa vinculante al ordenamiento jurídico vigente, con fundamento en las normas Superiores ya mencionadas y las reglas que regulan la dinámica de la democracia deliberativa, así como la *presunción de legalidad* de las decisiones adoptadas mayoritariamente por el órgano democrático legislativo.

¹⁰⁵ C-031 de 2017.

¹⁰⁶ Sentencia C-334 de 2011.

No obstante, el principio democrático *no tiene un carácter absoluto*, sino que está sujeto a ciertos *presupuestos normativos sine qua non*, de manera que dicha presunción puede ser desvirtuada cuando en desarrollo de dicho principio se terminan adoptando decisiones que trasgreden los límites de la competencia democrática, los cuales refieren a las condiciones imperativas de un Estado social, constitucional y democrático de Derecho, como son el respeto de los derechos fundamentales, la separación de poderes y la democracia misma, y cuando en general se transgrede el orden constitucional vigente.

Ahora bien, en consideración a su alcance y configuración, la jurisprudencia ha sostenido que del principio democrático emanan otros subprincipios¹⁰⁷, como los de legalidad, mayoritario y pluralismo, los cuales, por razón de los objetivos que persiguen, coadyuvan al propósito del Estado de Derecho, de promover la democracia por la vía de garantizar la participación ciudadana en las decisiones políticas y la posibilidad de controlar el ejercicio del poder. Para efectos de la decisión que corresponde adoptar en la presente causa, interesa referirse al principio de legalidad, el cual constituye, sin duda, una expresión del principio democrático, en cuanto implica la sujeción del ejercicio del poder a la Constitución y a la ley.

Así entendido, el principio de legalidad constituye, principalmente, una limitación a la actividad de las autoridades públicas, por cuanto significa que ellas se encuentran subordinadas a la ley, por ser esta el origen de sus poderes jurídicos y presupuesto de su accionar, pudiendo obrar solo con sujeción a ella.

La ley a la que se encuentra subordinado el poder del Estado, es aquella norma general y abstracta, expedida por los órganos democráticos competentes para regular las conductas humanas y cuyo fin es definir lo que es permitido y lo que es prohibido hacer¹⁰⁸. La generalidad y la abstracción, junto con su expedición por el órgano competente, vienen a constituir las características esenciales de la ley en el Estado de Derecho. La generalidad, implica que la ley no se expide y regula para un sujeto en especial, sino para todos los que se puedan encontrar inmersos en su ámbito de aplicación. La abstracción, por su parte, lleva a que la ley no se formule con relación a situaciones particulares e históricamente concretas, sino que se expida de manera indefinida en el tiempo¹⁰⁹. Asimismo, en el contexto de las democracias liberales, la función legislativa, es decir, la actividad estatal dirigida a la creación de la ley se radica en cabeza de una institución específica del Estado, el Parlamento o Legislador, en cuanto es éste el órgano de representación popular por antonomasia y expresión máxima de racionalidad y justicia¹¹⁰.

Tal y como lo ha sostenido esta Corporación, las normas que rigen una sociedad deben ser el producto de un procedimiento en el que se garanticen en especial dos principios: *“el principio de soberanía popular en virtud del cual los límites*

¹⁰⁷ Cfr. Sentencias C-226 de 2002 y C-624 de 2013, entre otras.

¹⁰⁸ Cfr. Enciclopedia Jurídica, 2014 y Sentencias C-306 de 2004 y C-253 de 2017.

¹⁰⁹ Cfr. Jerónimo Betegón Carrillo, Marina Gascón Abellán, Juan Ramón de Páramo Arguelles y Luis Prieto Sanchís, Lecciones de Teoría del Derecho, editorial McGraw-Hill (Madrid 1997), págs. 299.

¹¹⁰ Cfr. Sentencias C-306 de 2004 y C-253 de 2017.

al ejercicio de las facultades de las personas que hacen parte de una colectividad, tienen como único origen legítimo la voluntad popular. Y el principio del pluralismo, como una garantía de participación de la diversidad de los individuos y grupos que componen una sociedad, que no es homogénea". Conforme con ello, el resultado de la expedición de la ley *"debe ser el reflejo de un procedimiento altamente democrático para que las normas no sean producto ni de la imposición arbitraria por el uso de la fuerza, ni de la imposición de las mayorías sobre las minorías y que además, sea un procedimiento sujeto al dispositivo contramayoritario del respeto de los derechos fundamentales que no pueden ser desconocidos en el devenir legislativo por el imperio de los intereses de turno o al calor de las pasiones coyunturales"*. Sobre este particular, el artículo 6° de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, prevé expresamente que: *"[l]a ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar personalmente o por medio de sus representantes en su formación"*.

En relación con esto último, resulta de interés destacar que el sometimiento de las autoridades del Estado a la ley, como presupuesto del principio de legalidad, no hace referencia a la ley en sentido formal, sino que se identifica con el concepto de ley en sentido amplio, en cuanto incluye en su concepción, principalmente, la Constitución Política, en su condición de norma Suprema del ordenamiento jurídico, pero también, las demás disposiciones que se integran a los distintos niveles del ordenamiento.

Es importante precisar, como ya lo ha hecho la jurisprudencia constitucional, que el amplio concepto de ley, necesario para comprender todas las formas de regulación que prevé la Carta, no implica que entre sus diferentes componentes no existan las relaciones jerárquicas propias de un ordenamiento escalonado. Esas relaciones, que resultan imprescindibles para definir la validez de las normas, se fijan conforme a ciertos criterios relacionados con: (i) el *contenido* de la ley, en el sentido de que cierto tipo de leyes ostenten una especial posición en el ordenamiento jurídico; y (ii) al *procedimiento* de aprobación de la ley, conforme al cual determinadas normas requieren un trámite complejo de expedición respecto de otro tipo de leyes¹¹¹.

Para el efecto de controlar el cumplimiento y el acatamiento a la ley por parte de las autoridades públicas, se prevé, además, como aspecto esencial integrado al principio de legalidad, la existencia de jueces independientes que son los encargados de su aplicación. En efecto, un elemento axial al concepto de Estado de Derecho y al principio de separación de poderes, es que corresponde a la Rama jurisdiccional del poder público, en cabeza de las autoridades judiciales, definir, en última instancia, lo que se encuentra jurídicamente ordenado, prohibido o permitido por la ley, a la cual, en todo caso, también se encuentra subordinada.

Según se ha sostenido, pieza central del principio de legalidad, es el origen democrático del orden jurídico, o la articulación, democrática y en torno a la

¹¹¹ Cfr. Sentencia C-284 de 2015.

Constitución, del sistema de fuentes. Sobre esa base, el principio de legalidad comporta a su vez una garantía para las personas, conforme a la cual, las autoridades públicas solo pueden obrar en el marco de la ley que ha sido democráticamente expedida y que toda actuación que desconozca ese marco puede ser invalidada.

Cabe precisar, como lo ha hecho este Tribunal en decisiones anteriores, que la consagración constitucional del principio de legalidad “*se relaciona con dos aspectos básicos y fundamentales del Estado de derecho: con el principio de división de poderes en el que el legislador ostenta la condición de representante de la sociedad como foro político al que concurren las diferentes fuerzas sociales para el debate y definición de las leyes que han de regir a la comunidad. Y de otro lado, define la relación entre el individuo y el Estado al prescribir que el uso del poder de coerción será legítimo solamente si está previamente autorizado por la ley. ‘Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa’*”¹¹².

En ese sentido, la importancia del principio de legalidad en la estructura y configuración del Estado de Derecho radica, por una parte, en que las autoridades públicas se encuentran subordinadas a la ley y solo pueden obrar con sujeción a ella; y por otra, que esa ley, que es el presupuesto de validez de la actuación del poder público, debe ser aprobada por un órgano de carácter democrático y está, a su vez, subordinada a la Constitución, la cual, se asume, es obra del constituyente originario.

La posición de máxima relevancia en la configuración del Estado de Derecho, como principio rector del ejercicio del poder y como principio rector del ejercicio de las facultades para legislar y para definir las sanciones y sus condiciones de imposición, ha dicho la Corte, “*hacen del principio de legalidad una institución jurídica compleja conforme a la variedad de asuntos que adquieren relevancia jurídica y a la multiplicidad de formas de control que genera la institucionalidad*”¹¹³. Precisamente por ello, el principio de legalidad debe aplicarse de conformidad con los mandatos expresos de la Constitución Política y en consideración a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, los cuales resultan especialmente relevantes dentro del propósito de impedir que se afecten los derechos fundamentales como consecuencia de una eventual aplicación de la ley que no tome en cuenta los mandatos constitucionales sobre los que esta reclama validez y legitimidad.

En los términos expresados, la identificación del *principio de legalidad* como eje definitorio o estructural de la identidad de la Constitución Política, no deja duda, dado los objetivos inspiradores de su incorporación en el Estatuto Superior: la limitación en el ejercicio de poder público mediante su sumisión a la ley, a lo que se suma la garantía de los derechos que surge de dicha función de contención. En razón a su objetivo, el principio de legalidad representa, como se ha dicho, uno de los fundamentos del constitucionalismo democrático, que se manifiesta en la limitación y división del poder, siendo este un rasgo propio

¹¹² Sentencia C-710 de 2001.

¹¹³ Sentencia C-710 de 2001.

del concepto del Estado de Derecho al que sirve la Constitución Política.

2.1.3. La supremacía de la Constitución

De acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal¹¹⁴, el principio de supremacía constitucional garantiza la condición prevalente de la Carta Política dentro del sistema de fuentes del derecho, resguardando de esta manera su categoría de Ley Suprema y fundante del propio orden jurídico y, por lo mismo, su ubicación en el nivel más alto de la estructura normativa interna. Dicha supremacía se apoya en el hecho de que la Constitución es la norma que consagra, de forma fundamental y originaria, la estructura y organización del Estado, los principios, valores y reglas que ordenan la sociedad política e instituye las garantías y derechos fundamentales de los habitantes¹¹⁵. De ahí que tal carácter prevalente encuentre fundamento expreso en el artículo 4 de la misma norma superior que prescribe que “[l]a Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.

De conformidad con dicho mandato, la supremacía constitucional se manifiesta tanto en una regla *jerárquica*, que le confiere a la Carta Política la máxima ubicación dentro del sistema jurídico interno, en virtud del carácter vinculante y prevalente que tienen los mandatos constitucionales, como en una regla *interpretativa*, según la cual la validez y eficacia de las normas infraconstitucionales depende del grado de compatibilidad con la Constitución, tal como ocurre con el cumplimiento de las formas y procedimientos de producción normativa allí previstos¹¹⁶.

A efectos de resolver el problema jurídico expuesto por la Corte en esta oportunidad, debe resaltarse que la supremacía constitucional, en su dimensión *jerárquica*, envuelve la imposibilidad de otorgarle a las normas que hacen parte del ordenamiento jurídico vigente un nivel superior al de la Constitución, inclusive, respecto de las leyes que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, cuyo contenido alcanza el mismo nivel jerárquico de la Carta Política pero no uno superpuesto a la misma¹¹⁷.

En particular, la jurisprudencia de este Tribunal ha establecido que dicho componente jerárquico, al contener la condición prevalente de las reglas y los mandatos constitucionales, le otorga a la propia Norma Fundamental una fuerza normativa vinculante general, por medio de la cual, no solo produce efectos inmediatos y plenos sobre todo el ordenamiento jurídico, sino que, además, obliga a las autoridades del Estado y a los particulares a su estricto acatamiento¹¹⁸.

Al respecto, cabe mencionar que, justamente, la fuerza vinculante de la Carta

¹¹⁴ Sentencias T-006 de 1992, C-554 de 1992, C-560 de 1999, C-739 de 2001, C-1290 de 2001, C-816 de 2004, C-058 de 2010, C-049 de 2012, C-415 de 2012, C-740 de 2013, C-054 de 2016 y C-699 de 2016.

¹¹⁵ Sentencias C-1290 de 2001, C-415 de 2012 y C-054 de 2016.

¹¹⁶ Cfr. las Sentencias C-054 de 2012 y C-054 de 2016.

¹¹⁷ Sentencia C-054 de 2016.

¹¹⁸ Sentencia C-415 de 2012.

Política se constituye en un principio elemental de lo que la doctrina especializada ha llamado “*constitucionalización del Derecho*”, por cuanto a través de ésta se cristaliza una de las condiciones inexcusables para la validez del sistema jurídico interno. Es más, se ha puesto de presente que la Constitución y, por consiguiente, el principio de supremacía y su carácter vinculante, conllevan a la vez un reconocimiento jurídico como piedra angular, filosófica y política, con la capacidad para gobernar todas las actividades que se desarrollan por el Estado, la sociedad y los individuos, en general¹¹⁹.

Un elemento básico para dicha fuerza vinculante es, precisamente, la *rigidez* de la Constitución, entendida ésta, en términos generales, como el mayor grado de resistencia al cambio de normas constitucionales frente al contemplado para la expedición de leyes, lo cual exige un procedimiento de reforma más riguroso, caracterizado por mayorías estrictas y un trámite de aprobación más exigente. Este grado de exigencia es, desde la perspectiva constitucional, lo que hace que todas las reglas de la Carta de 1991 compartan un estrato jurídico superior que configura su supremacía y, como resultado, sea portadora de una rigidez mayor a la usualmente prevista en los trámites de reforma del ordenamiento jurídico¹²⁰.

La rigidez, así vista, se torna en un rasgo estructural de la Carta Fundamental, en la medida en que, en palabras del profesor Luigi Ferrajoli, “*las constituciones son rígidas por definición, en el sentido de que una constitución no rígida sino flexible, es decir, modificable en la forma ordinaria, no es en realidad una constitución sino una ley ordinaria*”¹²¹.

Ahora bien, en cuanto a la regla *interpretativa* que se deriva del principio de supremacía constitucional, esta Corporación ha considerado que la rigidez de la norma fundante, que implica un límite jurídico a los poderes del Estado y un mandato básico para la conformación y estructura estatal, conlleva en sí misma una función directiva de la Carta, en el sentido que la Constitución actúa como un árbitro frente a interpretaciones jurídicas divergentes, definiendo de esta manera la aplicación de la norma compatible con la Constitución o, en contraste, proscribiendo aquellas que no cumplen con dicha condición.

Se ha reiterado por la Corte que esta actividad se ejerce, preponderantemente, por las autoridades judiciales a través del denominado *control jurisdiccional*, el cual propende por el respeto de las reglas y mandatos constitucionales, así como la armonía y coherencia en la aplicación de la Constitución y la materialización efectiva de los fines del Estado. En este orden de ideas, la supremacía constitucional, como garantía judicial, se desenvuelve por medio de los procedimientos de control judicial fijados por la propia Constitución¹²².

En este orden de ideas, la supremacía de la Constitución, como principio fundante y estructural del Estado de derecho, tiene como garante de su vigencia y solidez la existencia del *control de constitucionalidad*, bien a través del

¹¹⁹ Sentencia Ibídem.

¹²⁰ Sentencias C-554 de 1992, C-816 de 2004, C-740 de 2013 y C-699 de 2016.

¹²¹ Tomado de la obra: “*Principia Iuris*”, volumen 2, página 85.

¹²² Sentencia C-1290 de 2001.

control abstracto o concreto, asignado a determinados órganos de la rama jurisdiccional del poder público. Con respecto al tema, en la Sentencia C-415 de 2012, además, se señaló que, si bien, en principio, “todos los poderes públicos deben velar porque la producción del derecho se ajuste a las reglas formales y contenidos materiales del orden constitucional, (...) las decisiones de los jueces y los actos de legislación, se hallan dominados por el principio de supremacía de la Constitución y sujetos a diversos tipos de exámenes de constitucionalidad de los mismos, en unos casos a través de mecanismos de control concreto de la constitucionalidad de las actuaciones públicas -por vía de acción o excepción- y en otros eventos mediante modalidades de control abstracto de los actos legislativos, las leyes y otras normas generales -por vía de acción o por ministerio de la Constitución Política-”.

Concretamente, la Corte Constitucional, como máximo intérprete de la Constitución y garante de su supremacía e integridad, cuenta con el control abstracto de constitucionalidad por vía de la acción pública o del control automático respecto de normas constitucionales, legales, decretos a los que la Constitución les asigna fuerza de ley¹²³ y otros actos con contenido material de ley o que forman parte del trámite legislativo¹²⁴ (art. 241 C.P.). Con ese sistema de control se busca que en la expedición de las normas que integran el ordenamiento jurídico se respete la jerarquía de la Carta Fundamental, como norma de normas, de modo que en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se apliquen las disposiciones constitucionales, como lo preceptúa el artículo 4º constitucional¹²⁵.

Asimismo, la supremacía constitucional se garantiza por la vía del control concreto de constitucionalidad, específicamente de la acción de tutela (C.P. art 86), que habilita a las personas para acudir ante cualquier juez con el fin de solicitar la protección de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando estime que estos han sido vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o por los particulares en las circunstancias que defina la ley, sin dejar a un lado la excepción de inconstitucionalidad que puede ser aplicada por cualquier juez de la República (C.P. art. 4º).

Desde tal perspectiva, la jurisprudencia ha resaltado que, por su importancia y trascendencia, “el principio de supremacía normativa de la Carta Política es definitorio del Estado Social y constitucional de Derecho”¹²⁶. Sobre el particular, además, ha venido sosteniendo que, en virtud de la fuerza normativa y vinculante de la Constitución, “las autoridades no solo se hallan sometidas al derecho positivo presidido por la norma superior, en el ejercicio de sus competencias; también para la realización efectiva de los derechos subjetivos consagrados constitucionalmente, ante dichas autoridades pueden los ciudadanos exigir la realización efectiva de los derechos constitucionales, algunos de los cuales son de “*aplicación inmediata*” -al tenor del artículo 85 constitucional-, merced, precisamente, a su fuerza normativa vinculante”. Por

¹²³ Constitución Política, artículo 241, numerales 1 a 5 y 7,8 y 10.

¹²⁴ Sentencias C-058 de 2010 y C-049 de 2012.

¹²⁵ Sentencia C-739 de 2001.

¹²⁶ Sentencia C-415 de 2012.

lo tanto, “la supremacía normativa de las normas constitucionales se erige en un principio clave para la concreción del catálogo de derechos fundamentales y la efectividad de los demás derechos consagrados en la Carta Fundamental”¹²⁷.

En concordancia con lo expuesto, esta Corte concluye que el *principio de supremacía de la Constitución* no solo obedece a su fundamento de carácter positivo, por la posición jerárquica en la cúspide de la pirámide normativa, sino que se entiende como el primer elemento normativo que reviste un carácter jurídico, social, económico y cultural del Estado.

2.1.4. La separación de poderes

El *principio de separación de poderes*, sustentado en la premisa de que el poder político debe ser limitado y compartido, constituye elemento básico y esencial de la estructura democrático-constitucional del Estado de Derecho.

A partir de su consagración histórica y posterior desarrollo práctico, se ha entendido que su finalidad esencial obedece a requerimientos dirigidos a evitar la concentración del poder político en uno solo de los órganos que constituyen dicho modelo de organización estatal y, por esa vía, garantizar los derechos y libertades ciudadanas. Al respecto ha dicho la Corte que “*el principio de la separación de los poderes surge como resultado de la búsqueda de mecanismos institucionales enderezada a evitar la arbitrariedad de los gobernantes y a asegurar la libertad de los asociados. Por esta razón, se decide separar la función pública entre diferentes ramas, de manera que no descansen únicamente en las manos de una sola y que los diversos órganos de cada una de ellas se controlen recíprocamente*”.¹²⁸

Como lo ha puesto de presente esta Corporación¹²⁹, la génesis del principio de separación de poderes puede remontarse a la antigua Grecia, donde dos de sus más distinguidos pensadores, Platón y Aristóteles, se refirieron a una forma mixta de gobierno como aquella que mejor caracteriza la idea del Estado, la cual implica la participación en el ejercicio del poder de distintos estamentos, orientada más hacia una concepción plural del poder que a una división en sentido estricto. La idea fue posteriormente retomada por Locke y Montesquieu, quienes consideraron que la división de poderes era la forma más apropiada de garantizar la libertad, en la medida que conduce a que las funciones principales del Estado estén a cargo de distintos órganos y que, en el contexto de esa división de poderes, los órganos que las ejercen se vinculan recíprocamente mediante un sistema inter-orgánico de correctivos.

Los planteamientos sobre división y control del poder público fueron particularmente importantes en la configuración del constitucionalismo británico, americano y francés, hasta el punto de constituirse en elemento

¹²⁷ Sentencia Ibídem.

¹²⁸ Sentencia C-497 de 1995. Sobre el punto se pueden consultar también, entre otras, las Sentencias C-251 de 2002 y C-574 de 2004.

¹²⁹ Cfr. Sentencia C-246 de 2004.

definitorio del concepto mismo de Constitución¹³⁰. Sobre este particular, es relevante referirse, como ya lo ha hecho la Corte, al artículo 16 de la Declaración del Hombre y del Ciudadano, proclamada por la Asamblea Nacional Francesa de 1789, el cual establece expresamente que: *“Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución”*.

En el caso colombiano, durante más de doscientos años de vida republicana, las diferentes constituciones han consagrado el principio de separación de poderes. Así, por ejemplo, además de su configuración en las Constituciones de 1853 y 1863, más recientemente, la Constitución centenaria de 1886 lo previó, al disponer que los poderes públicos son limitados y ejercen separadamente sus funciones. Mediante la reforma constitucional de 1936, se modificó el principio de división tripartita del poder, introduciendo la premisa de colaboración armónica entre los órganos del poder para la realización de los fines del Estado. Dicha cláusula, que se mantuvo con la reforma constitucional de 1945, fue acogida por la actual Carta Política, la Constitución de 1991, que la consagra expresamente en el artículo 113, al disponer que: *“son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial y que, además de los órganos que las integran, existen otros, autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado”*. En concordancia con ello, la referida norma precisa que: *“los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”*.

A la luz de lo previsto en el artículo 113 Superior, el principio de separación de poderes se estructura sobre la base de que los órganos del Estado se hallan *separados funcionalmente* pero deben *colaborar de forma armónica* para realizar los fines del Estado. Frente a la separación funcional de los poderes y órganos del Estado, la jurisprudencia ha destacado que, precisamente, su consagración es garantía del equilibrio y control entre los órganos del Estado en tanto *“permite que el poder no descansa únicamente en las manos de una sola persona o entidad, a fin de que los diversos órganos puedan controlarse recíprocamente”*¹³¹. Y, en lo que respecta al mandato de colaboración armónica entre las ramas y órganos del poder, su finalidad se centra en que *“los diversos órganos del poder se articulan mediante funciones separadas, destinadas a la consecución de unos mismos y altos fines del Estado”*¹³², *sin que ello “pued[a] dar lugar a una ruptura de la división de poderes ni del reparto funcional de competencias, de modo que determinado órgano termine ejerciendo las funciones atribuidas por la Carta a otro órgano”*¹³³.

En punto al alcance reconocido al principio de separación de poderes, ha destacado esta Corporación que, aun cuando *“la evolución misma de la teoría del Estado impuso la necesidad de que los diferentes órganos de poder no actuaran en forma aislada e independiente, se conservó, sin embargo, la idea original de contar con un sistema de balanzas que equilibrara constantemente*

¹³⁰ Cfr. Sentencia C-574 de 2004.

¹³¹ Sentencia C-251 de 2002.

¹³² Sentencia C-449 de 1992.

¹³³ Sentencia C-246 de 2004.

el peso entre ellos, el denominado “checks and balances”, con lo cual las ramas del poder público comenzaron a interactuar unas con otras, de forma tal que a la par que se producía una colaboración armónica entre ellas también operaba el control mutuo”.

Sobre la base de los anteriores supuestos, en la Sentencia C-285 de 2016 esta Corporación tuvo oportunidad de referirse al principio de separación de poderes, definiendo aspectos concretos relacionados con su naturaleza jurídica y finalidad, destacando también su condición de componente esencial de la actual Carta Política.

En dicho fallo, se puso de presente que, a partir de sus objetivos, la separación de poderes presenta dos tipos de exigencias primordiales. La primera de ellas trata sobre la necesidad de identificar los roles del Estado, efectuado mediante el otorgamiento de funciones exclusivas a cada una de las ramas del poder público, por medio de las cuales se cumplan los fines esenciales de su organización y consagración

En segundo término, el principio de separación de poderes se ve irradiado por los principios de independencia y autonomía de los órganos creados por la Constitución, como ya se dijo, con la finalidad de cumplir los fines esenciales del Estado, es decir, que su mayor pretensión debe radicar, fundamentalmente, en la ausencia de injerencias externas de un órgano hacia otro, en donde se quebranten las funciones y roles asignados a cada uno de ellos, por cuanto ello limita la capacidad de autogobierno. Para mayor claridad, es preciso resaltar que, atendiendo la finalidad del Estado social, constitucional y democrático de Derecho, no tendría valor -jurídico, social y/o político- que una vez delimitadas las tareas misionales para cada órgano, éste no cuente con los instrumentos idóneos para garantizar su verdadera independencia, razón por la cual, a partir de la promulgación de la Constitución de 1991, este principio se convirtió en uno de sus ejes cardinales.

Lo anterior no debe -ni puede- ser interpretado de manera estricta y/o restrictiva, por cuanto según fue señalado por la propia Asamblea Nacional Constituyente, que le dio vida a la actual Carta Política, *“sin perjuicio de que la versión clásica del principio de separación de poderes debía ser reformulada y flexibilizada, pues la división rígida y absoluta entre las funciones legislativa, ejecutiva y judicial debía articularse con el surgimiento de nuevos roles estatales como los asociados a la fiscalización y a la organización electoral, con el principio de colaboración armónica de poderes y con la existencia de un sistema de controles interorgánicos recíprocos*¹³⁴, *la separación de poderes debía obrar*

¹³⁴ En este sentido, cuando se presentaron las propuestas sobre el capítulo correspondiente a la estructura del Estado en la Asamblea Nacional Constituyente, uno de los ponentes advirtió que *“hoy es claro que ya no existe esa separación estricta en compartimentos (...) entre los órganos o las ramas del poder que concebía Montesquieu y que concebía la doctrina clásica tradicional del Estado y que los órganos, o las ramas, o los poderes, o como queramos llamarlos, ejercen funciones específicas pero pueden ejercer otras funciones que son propias o características de otras ramas; por ejemplo, el Congreso ejerce funciones administrativas, lo que delimita y lo que define el órgano desde el punto de vista funcional es su función principal del Congreso, a pesar de tener control político, será hacer las leyes, sigue siendo su función principal, como la función principal de los jueces será la de juzgar, como la función principal del Gobierno será la de hacer cumplir las leyes y administrar los servicios públicos del Estado y todos los aspectos que tienen que ver con la*

como un principio irradiador de todo el ordenamiento, y en especial, en la definición de toda la estructura y las bases del funcionamiento del Estado”¹³⁵.

En ese sentido, el principio de colaboración armónica juega un papel trascendental en la estructura del equilibrio de poderes, objeto de estudio, en tanto que, a partir de su positivización en la Carta Política, se convierte en un elemento rector de las relaciones entre las diferentes ramas del poder público.

Conforme lo ha expresado esta Corporación, a diferencia del modelo rígido de separación de poderes, la actual Carta Política adopta un sistema flexible de distribución de las distintas funciones del poder público, que se conjuga con un principio de colaboración armónica de los diferentes órganos del Estado y distintos mecanismos de freno y contrapeso entre los poderes. En ese sentido, *“la Constitución de 1991 se encuentra a tono con los sistemas políticos democráticos constitucionales, que como señala Loewenstein, se caracterizan porque la Constitución reúne como elementos mínimos fundamentales, entre otros, los siguientes: De una parte, se formula una diferenciación de las diversas tareas del Estado y su asignación a diversos órganos estatales, y de otra parte, se adopta un mecanismo de cooperación de los diversos detentadores del poder”^{136,137}.*

Ahora bien, la articulación constitucional del principio de separación de poderes encamina su objetivo esencial a concretar y desarrollar dicho modelo. Así, el artículo 121 de la Carta, como primera medida, establece una prohibición expresa a las autoridades del Estado para ejercer funciones diferentes a las previstas en el propio ordenamiento, el cual, analizado armónicamente con lo dispuesto por los artículos 5º, que prescribe la responsabilidad de los servidores públicos en la extralimitación de tales funciones, y el artículo 1º que define a Colombia como un Estado organizado en la forma republicana, pretende establecer que, si bien la misma Carta acepta la colaboración armónica entre los poderes públicos, éstos no pueden interferir -funcionalmente- en las decisiones que cada uno adopte en el ejercicio de las funciones a ellos encomendadas.

En ese contexto, la separación de poderes excluye tajantemente aquellos modelos que respaldan la concentración del poder y de las funciones del Estado, por cuanto su propósito elemental es, precisamente, la asignación de tales funciones que le permitan cumplir con sus fines esenciales, tales como *“legislar, administrar, juzgar, controlar, organizar las elecciones o la de controlar el funcionamiento estatal; si bien en ciertos casos excepcionales, a un mismo órgano se le otorgan competencias para ejercer distintos roles, en cualquier caso el diseño institucional se encuentra atravesado por la división y separación funcional y por la prohibición de concentración y abuso del poder. En este orden de ideas, la Constitución de 1991 resulta irreconocible si se sustituye, total o parcialmente este principio, por un principio de concentración*

administración”. Informe de Sesiones de la Comisión Tercera, correspondiente al 15 de mayo de 1991. Presidencia de la República. Centro de Información y Sistemas para la Preparación de la Asamblea Nacional Constituyente, p. 27.

¹³⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-285 de 2016.

¹³⁶ Karl Loewenstein “Teoría de la Constitución”. Trad. A. Gallego Anabitarte, Ariel, Barcelona, 1964, p.153.

¹³⁷ Sentencia C-970 de 2004.

de poder”¹³⁸.

En efecto, el control al ejercicio del poder como consecuencia de la “*mutua contención entre autoridades*” persigue el propósito de impedir la concentración de las funciones en un solo órgano y, por tanto, asignar las atribuciones básicas de la actividad estatal a distintos ámbitos del poder, de forma tal que cada uno se encargue principalmente, y por separado, de cumplir sus competencias, sin que en la atención de dicho propósito sea posible apropiarse de las atribuciones reconocidas por el ordenamiento jurídico a una rama u órgano distinto, interfiriéndolo en forma desmedida o privándolo de sus funciones privativas, en procura de darle prevalencia y primacía a cualquiera de los otros poderes u órganos del Estado¹³⁹.

Bajo tales criterios, esta Corporación, en reiterados pronunciamientos, ha destacado la relevancia del *principio de separación de poderes* como un elemento axial y definitorio de la Carta Política, el cual no puede ser suprimido por el Constituyente¹⁴⁰.

Así las cosas, el principio de separación de poderes, además de constituirse en elemento esencial del ordenamiento jurídico vigente, se traduce en un eje definitorio de la Carta, por cuanto es un instrumento necesario tanto para limitar el poder, como para garantizar los derechos y libertades cuyo ejercicio es propio de los fines esenciales del Estado. Por lo tanto, “*tal como fue concebido por el constituyente de 1991, exige: (i) la identificación de las funciones del Estado; (ii) la atribución de dichas funciones a órganos estatales diferenciados, en principio, de manera exclusiva y excluyente; (iii) la garantía de que cada órgano goce de independencia, en el sentido de que debe estar exento de injerencias externas en el desarrollo de su función; [y] (iv) la garantía de que cada órgano goce de autonomía, en el sentido de que debe poder desenvolverse y desplegar su actividad por sí mismo, y autogobernarse*”¹⁴¹.

2.1.5. Conclusiones de la premisa mayor

Los principios democrático y de legalidad, de supremacía constitucional y de separación de poderes, son principios estructurales y transversales de la Constitución Política que hacen parte de su identidad y, por tanto, si bien pueden ser objeto de reforma, en ningún caso pueden ser suprimidos.

Adquieren tal condición, en cuanto se trata de instrumentos político-jurídicos necesarios para limitar y controlar el ejercicio del poder como para garantizar los derechos y libertades consagrados en el Estatuto Superior. Tal y como lo ha sostenido esta Corporación, “*existe una relación necesaria entre la vigencia de la democracia y la limitación en el ejercicio del poder político. Esa limitación opera tanto como una garantía para las libertades y derechos de los ciudadanos, como un factor para la racionalidad en el ejercicio de las*

¹³⁸ Sentencia C-970 de 2004.

¹³⁹ Cfr. Sentencia C-332 de 2017.

¹⁴⁰ C-970 de 2003; C-971 de 2004; C-1040 de 2005; C-141 de 2010; C-171 de 2012

¹⁴¹ Sentencia C-285 de 2016.

competencias propias del Estado”¹⁴².

En virtud de los citados principios, las autoridades públicas se encuentran subordinadas a la Constitución y a la ley, y solo pueden obrar con sujeción a ellas. La ley, que es a su vez el presupuesto de validez de la actuación del poder público, tiene tal condición solo en la medida en que sea adoptada por un órgano legislativo de carácter democrático, siguiendo el procedimiento previsto para el efecto, a su vez subordinado a la Constitución.

Conforme a ello, se afectan en forma grave los principios democrático y de legalidad, el de supremacía constitucional y separación de poderes, cuando se pretende sujetar y vincular las actuaciones de las autoridades públicas al acatamiento de mandatos que no han sido incorporados al orden jurídico interno por los canales de producción jurídica establecidos en la Constitución y la Ley, y, que, además, no son susceptibles del respectivo control de constitucionalidad.

Ahora bien, en el caso bajo estudio, el análisis de la eventual sustitución o supresión de tales principios debe ser ponderado con el propósito de realización de la Paz, que también cumple un rol esencial en la Constitución de 1991, por el contexto que motivó su expedición, porque la paz es un presupuesto para la realización de los derechos humanos y por el reconocimiento que el mismo texto constitucional le da a la Paz como fin de la Constitución (Preámbulo); como fin esencial del Estado (art. 2); como derecho y deber de obligatorio cumplimiento (art. 22); como propósito de la educación en Colombia (art. 67); como deber ciudadano (art. 95); y como fin primordial de la Policía (art. 218). Es decir, la Asamblea Constituyente quiso que Constitución y Paz fueran sinónimos.

2.2. PREMISA MENOR

Para establecer el alcance del Acto Legislativo 02 de 2017 y, de este modo, la manera como incide sobre los contenidos de la premisa mayor, la Corte se referirá *(i)* al objetivo de dicho acto y a los cuestionamientos que algunos intervinientes formulan en su contra; *(ii)* hará un contraste con lo que, con la misma finalidad, se preveía en el artículo 4º del Acto Legislativo 01 de 2016, que ahora se deroga; *(iii)* y, finalmente, precisará el contenido del acto legislativo bajo revisión en contraste con el alcance que le atribuyen sus críticos.

2.2.1. Contenido y alcance del Acto Legislativo 02 de 2017

El Acto Legislativo 02 de 2017 tiene como propósito brindar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo de Paz, suscrito entre el Gobierno Nacional y los delegados de las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016. La discusión sobre su contenido, planteada por los distintos intervinientes y el Ministerio Público, como ya se indicó, gira en torno al valor normativo del texto final, sobre la base de que por medio de la enmienda se le estaría reconociendo naturaleza de norma jurídica, lo cual solo sería posible a través del proceso de implementación y

¹⁴² Sentencia C-332 de 2017.

desarrollo normativo. Ese alcance del acto legislativo, según alegan algunos intervinientes, comportaría la sustitución de varios elementos definitorios de la Constitución.

Antes de abordar el estudio propiamente dicho de la premisa menor, la Corte estima oportuno realizar algunas consideraciones generales sobre los acuerdos de paz, a partir de la experiencia comparada, particularmente en cuanto hace a los requerimientos de implementación normativa de los mismos.

En ese contexto, de manera general, los acuerdos de paz pueden definirse como pactos orientados a poner fin a un conflicto armado. Sin embargo, más allá de esa conceptualización inicial, no es fácil hacer una tipología de los acuerdos de paz, pues ello depende de la muy variada clase de los conflictos subyacentes. Para lo que interesa en esta oportunidad, el análisis se limita a los acuerdos de paz orientados a concluir conflictos violentos de carácter interno, que presentan naturales diferencias con los acuerdos propios de los conflictos entre Estados.

Los conflictos internos tienen un carácter diverso en cuanto, entre otros aspectos, a las circunstancias en que se producen, sus causas o su grado de intensidad. Así, en un variado rango, pueden encontrarse casos en los que el conflicto surge de las pretensiones de secesión de un sector de la población; otros que pueden calificarse como guerras civiles; en ocasiones, el conflicto puede originarse en la lucha por la inclusión, con orígenes étnicos o religiosos o de otra índole; puede tratarse de conflictos generalizados por contraste con otros localizados, territorial o poblacionalmente, cuando el conflicto, por ejemplo, fuese promovido por sectores sociales en determinadas zonas del país.

También resulta relevante la intensidad del conflicto y el momento en el que se produce el acuerdo de paz, pues el conflicto puede comprometer, de manera general, a la población del Estado, que se encuentra fraccionada, o trabarse solo con actores que se enfrentan al Estado con la pretensión de transformar el orden económico y social existente, pero sin un claro o amplio respaldo en la población. También es posible distinguir procesos en los cuales las partes están en una relación simétrica de fuerzas, por oposición a conflictos en donde la insurgencia tiene una presencia marginal y una capacidad operativa menor que, sin embargo, no ha podido ser derrotada por la vía de las armas. Igualmente, hay procesos en los que la insurrección se produce contra un régimen autoritario que carece, o tiene bajos niveles de legitimidad en el plano interno y en el internacional, en contraste con procesos que se surten entre un grupo rebelde y un Estado con altos o aceptables niveles de legitimidad, por su origen democrático, por su compromiso con opciones pluralistas y con procesos de inclusión económica y social de la población.

Las anteriores diferencias en las posibles maneras de caracterizar los conflictos conducen a diferencias en el *modus operandi* y en la naturaleza de los mismos. Así, por ejemplo, habrá casos en los que el conflicto implique el ejercicio del control territorial y de operaciones militares regulares a gran escala, al paso que otros conflictos se manifiesten en guerrillas aisladas, con influencia en determinadas zonas del país, a través de operaciones y ataques focalizados, pero

sin impacto generalizado. Cuando hay control territorial los grupos pueden actuar como para-estados, con capacidad para recaudar recursos. En otros contextos, la naturaleza de la confrontación conduce a formas de financiación como el secuestro, la extorsión, narcotráfico y la minería ilegal.

Toda esa variedad de circunstancias permite, a la luz del proceso que se adelanta en Colombia, distinguir entre acuerdos de paz que se surten dentro del orden constitucional, en oposición a aquellos que se cumplen cuando, a raíz del conflicto, el orden jurídico del Estado ha dejado de regir o se encuentra altamente erosionado, al punto de que el acuerdo de paz tiene la calidad de un pacto configurativo de un nuevo orden constitucional.

Cabe también aquí, por asimilación, el conflicto que, si bien se desenvuelve en el marco de un orden constitucional vigente, tiene como propósito, precisamente, la sustitución de ese orden, que resulta inaceptable para una de las partes, carece de legitimación internacional o es insostenible en términos morales. Esos conflictos difieren de aquellos otros en los cuales una fuerza marginal plantea aspiraciones de reformas en distintos campos, pero sin pretender un cambio total de régimen.

La anterior diferencia es relevante desde la perspectiva del interrogante que con frecuencia se plantea acerca de la naturaleza jurídica de los acuerdos de paz.

En el primer caso, el acuerdo de paz llena un vacío jurídico en una relación de poder de alta simetría, por consiguiente, puede tener valor cuasi constitucional y adquirir un estatus definitivo con un proceso menor de formalización. En el segundo caso, por el contrario, el acuerdo de paz se produce en un escenario altamente institucionalizado, que, por supuesto, es objeto de cuestionamientos, pero que no es sustituido por el acuerdo de paz, el cual no obra en el vacío sino en el marco de una Constitución actuante. En este caso, se acentúa la dimensión política del acuerdo y su formalización requiere complejos procesos de implementación jurídica por los cauces que la Constitución ha previsto para ello.

En este contexto, la naturaleza del acuerdo va a estar asociada, también, a la naturaleza de los compromisos asumidos. Así, asuntos puramente operativos, como acuerdos de cese al fuego, salvoconductos para los negociadores, pueden caber dentro de las facultades ordinarias del Presidente o dentro de aquellas que, de manera especial, le hayan sido conferidas previamente, al paso que otros componentes de los acuerdos, que comportan reformas legislativas o constitucionales, necesariamente, deberán ser objeto de incorporación por los cauces constitucionales. En este último aspecto también cabe una distinción, puesto que al paso que hay componentes del acuerdo que son determinantes de las condiciones mismas de la desmovilización y el propósito de reincorporación a la vida civil, que han sido previstos en el acuerdo con alto nivel de detalle, hay otros que apuntan a transformaciones sociales políticas o económicas, que se consideran presupuesto del acuerdo, pero que están formulados como compromisos programáticos cuyos contenidos concretos han quedado sujetos a la deliberación democrática, participativa y pluralista, lo cual sugiere que la

decisión se mantiene en una instancia distinta, dentro de la cual, en los términos de la Constitución se hará una incorporación política de lo acordado, en el libre juego democrático.

Como ya ha sido señalado, por medio del A.L. 02 de 2017, se adiciona un artículo transitorio a la Constitución, “*con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”. Dentro de ese contexto, el referido acto, a través de dos artículos, presenta el siguiente contenido:

En el **artículo primero, inciso primero**, se precisa que, en desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

En el **inciso segundo del mismo artículo primero**, se dispone que las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final; en consecuencia de lo cual prevé que, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.

Por su parte, el **artículo segundo** regula lo referente a la derogatoria y a la vigencia de dicho acto legislativo. En esa dirección, la norma prevé que el A.L. 02 de 2017 deroga el artículo 4 del A.L. 01 de 2016, y que rige a partir de su promulgación hasta la finalización de los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final.

El A.L. 02 de 2017, que tiene como propósito dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final, suscrito por el Presidente de la República y los representantes de las FARC-EP, como puede apreciarse, tiene un alto grado de especificidad.

La norma establece así un **ámbito sustancial**, en el sentido de que los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a *normas* de derecho internacional humanitario y de derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, y los conexos con ellos, serán, con sujeción a la Constitución, *parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez* de las normas y leyes de implementación y desarrollo del mismo. Un **ámbito personal**, en cuanto asigna a todas las instituciones y órganos del Estado, no solo al Gobierno Nacional, una doble obligación. Por un lado, *cumplir de buena fe* con lo establecido en el Acuerdo Final y, por el otro, que sus actuaciones, los desarrollos normativos del Acuerdo Final que adopten, y su interpretación y aplicación, *guarden coherencia e integralidad* con lo acordado, *preservando*

los contenidos, objetivos, compromisos, espíritu y principios del Acuerdo Final. Y un **ámbito temporal**, pues las obligaciones consignadas en la enmienda regirán durante tres periodos presidenciales posteriores a la firma del Acuerdo.

Los cuestionamientos formulados contra el Acto Legislativo 02 de 2017 por algunos intervinientes giraron en torno a que la derogatoria del artículo cuarto del Acto Legislativo 01 de 2016, resultó aparente, pues los presupuestos negociados entre las delegaciones del Gobierno y las FARC-EP para brindar seguridad y estabilidad jurídica al Acuerdo, se mantuvieron tras la renegociación, con lo cual, el Acto Legislativo 02 de 2017 sustituiría la Constitución, en cuanto sus previsiones buscan incorporar el Acuerdo Final al ordenamiento jurídico.

Sobre el particular, ha de señalarse que el tema relacionado con la estabilidad jurídica fue previsto en el primer Acuerdo de Paz suscrito entre las partes el 24 de agosto de 2016, previo a la votación del Plebiscito especial que se convocó con el fin de dotar dicho Acuerdo de mayor legitimidad política. A su vez, las medidas acordadas con ese mismo fin fueron incorporadas al ordenamiento jurídico a través del artículo cuarto del A. L. 01 de 2016, expedido antes del Plebiscito. Posteriormente, como consecuencia de los resultados del Plebiscito y de la renegociación del Acuerdo, se acordó una nueva fórmula de estabilidad la cual fue incorporada al ordenamiento jurídico a través del A.L. 02 de 2017, mediante el cual, a su vez, se derogó expresamente el referido artículo cuarto del A.L. 01 de 2016.

Para comprender el asunto, es preciso referirse, en primer lugar, a la manera como las medidas de estabilidad jurídica fueron reguladas en el acuerdo previo al Plebiscito y la razón por la que se consideró necesario derogar el artículo cuarto del Acto Legislativo 01 de 2016.

Mediante el Comunicado Conjunto No. 69 del 12 de mayo de 2016, las delegaciones del Gobierno y de las FARC-EP anunciaron al país que el día 11 de mayo de 2016 habían llegado a un acuerdo sobre los instrumentos para brindar seguridad y estabilidad jurídica al Acuerdo Final y asegurar su introducción al ordenamiento jurídico colombiano¹⁴³. En relación con dichos aspectos, la fórmula adoptada fue la siguiente:

- El reconocimiento del Acuerdo Final como un Acuerdo Especial en los términos del artículo 3º común a los Convenios de Ginebra de 1949.
- El ingreso del Acuerdo Final al bloque de constitucionalidad durante el periodo de implementación, como parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo.
- La incorporación al derecho interno del Acuerdo Final mediante una ley de la República, a través del Procedimiento de Ley Aprobatoria del Acuerdo

Especial, que tendría los siguientes criterios procedimentales especiales: (i) la radicación del proyecto ante la Secretaría del Senado y su publicación; (ii) el debate parlamentario que se adelantaría primero en las comisiones constitucionales conjuntas, en plenaria del Senado y posteriormente de la Cámara, con un tránsito de 8 días entre una y otra; (iii) la votación sería únicamente de aprobación o rechazo de todo el texto, por mayoría calificada; (iv) surtiría un control constitucional único y automático; y (v) tras la sanción presidencial sería publicado en el diario oficial.

Los puntos relacionados precedentemente, fueron los que se introdujeron al trámite del A.L. 01 del 7 de julio de 2016 y los que se aprobaron por medio del artículo cuarto. En consecuencia, el contenido del artículo cuarto del A.L. 01 de 2016, era del siguiente tenor:

Artículo 4°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

Artículo Transitorio: En desarrollo del derecho a la paz, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera constituye un Acuerdo Especial en los términos del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949. Con el fin de ofrecer garantías de cumplimiento del Acuerdo Final, una vez éste haya sido firmado y entrado en vigor ingresará en estricto sentido al bloque de constitucionalidad para ser tenido en cuenta durante el periodo de implementación del mismo como parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de las Normas y las Leyes de Implementación y Desarrollo del Acuerdo Final.

En desarrollo del Derecho a la paz, el Procedimiento Legislativo Especial para la aprobación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluirá un "procedimiento de ley aprobatoria del Acuerdo Especial" con los siguientes criterios procedimentales especiales: envío al Congreso para su incorporación al derecho interno por medio de una ley; tramitación como ley ordinaria: radicación del proyecto ante la secretaria del Senado y publicación, debate en comisiones constitucionales conjuntas del Senado y Cámara, votación, debate en plenario del Senado; y debate en plenario de la Cámara. El tránsito del proyecto entre comisión y plenaria será de 8 días, las votaciones serán únicamente de aprobación o improbación de todo el texto; control de constitucionalidad de la ley aprobatoria del Acuerdo Especial; sanción presidencial y publicación en diario oficial; el Gobierno se obligará a presentar esta ley aprobatoria inmediatamente sea firmado y aprobado el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y entrado en vigor el presente Acto Legislativo.

El procedimiento legislativo de aprobación de leyes o actos legislativos para la implementación o desarrollo del Acuerdo Final, será el Procedimiento legislativo especial para la paz establecido en el artículo

primero de este Acto Legislativo, y estará en vigencia para la aprobación de normas de implementación y desarrollo del Acuerdo Final durante el tiempo establecido en el mismo artículo. El control constitucional relacionado con la aprobación de la ley aprobatoria del Acuerdo Especial, será único y automático. El control constitucional relacionado con la implementación del Acuerdo Final mediante Leyes ordinarias o leyes estatutarias, será único y automático.

De esta forma, los representantes del Gobierno y de las FARC-EP suscribieron el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera de fecha 24 de agosto de 2016, y lo sometieron a la refrendación ciudadana mediante el Plebiscito especial regulado en la Ley Estatutaria 1806 de 2016, *“por la cual se regula el plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*.

La Ley 1806 de 2016, fue a su vez sometida al control previo y automático de constitucionalidad por parte de esta Corporación, mediante Sentencia C-379 de 2016. En dicho fallo la Corte declaró la exequibilidad del título del proyecto de ley estatutaria examinado, *“bajo el entendido de que el Acuerdo Final es una decisión política y la refrendación a la que alude el proyecto no implica la incorporación de un texto normativo al ordenamiento jurídico”*. Sostuvo la Corte al respecto, que el Acuerdo responde a una *“política pública”*, razón por la cual, su incorporación normativa debía llevarse a cabo por los cauces fijados en la Constitución Política, sin que pudiera entenderse que el Plebiscito constituye un mecanismo de incorporación, puesto que este era una medida de asentimiento o rechazo a una decisión de *“política pública”* planteada por el ejecutivo, cuyo resultado solo vinculaba al Presidente de la República.

El punto fue explicado en la citada sentencia, en los siguientes términos:

El Plebiscito: *“(i) es un mecanismo de participación ciudadana que puede ser convocado únicamente por el Presidente de la República en aquellos casos que este lo considere necesario, (ii) para consultar a los ciudadanos una decisión política de su Gobierno que se encuentre dentro de la órbita de sus competencias. El pronunciamiento popular (iii) dota de legitimidad popular la iniciativa del Jefe de Estado; y, además, (iv) tiene un carácter vinculante, en términos de mandato político del Pueblo soberano, restringiéndose dichos efectos al Gobierno, sin que resulten extensibles a otras ramas del poder público”*.

En plena correspondencia con lo anterior, se dijo que: *“la noción de Acuerdo Final concuerda con el de una ‘decisión de transcendencia nacional’, en los términos del artículo 104 C.P. A su vez, la Sala evidencia que dicho Acuerdo corresponde a una política pública que carece de naturaleza normativa en sí misma considerada. Se ha señalado en esta sentencia que, a partir de la información disponible sobre los asuntos debatidos en la etapa de negociación del Acuerdo Final, estos consisten en una serie de compromisos entre las partes, comprendidos como una agenda política susceptible de implementación*

posterior. Esto implica que no contiene, ni podrá contener, proyectos específicos de legislación o de enmienda constitucional que se pretendan incluir directamente en el orden jurídico”.

En relación con esto último, se precisó en la misma decisión que: *“El Acuerdo Final no puede entenderse como un conjunto de disposiciones jurídicas definidas, comprendidas estas como proyectos normativos específicos, que modifican directamente la Constitución o la ley, bien sea adicionándolas, derogando alguno de sus contenidos o reformándolos. Para que sea susceptible de ser refrendado a través de plebiscito especial, el Acuerdo Final se entiende como una decisión política o plan de acción, susceptible de ser posteriormente implementado, incluso a través de normas jurídicas. En dicho proceso de implementación, como se explicará por la Corte a propósito del control de constitucionalidad del artículo 3º del PLE, deberán utilizarse los mecanismos previstos en la Constitución para la creación, modificación y derogatoria de normas jurídicas, pero este será un proceso posterior y diferente a la refrendación popular del Acuerdo Final”.*

Lo anterior, para concluir que: *“la potencial votación favorable del plebiscito especial, así comprendida, tiene como principal consecuencia legitimar democráticamente el proceso posterior de implementación, pero no está llamado a incluir, de manera directa e inmediata, ninguna modificación al orden jurídico. Estas enmiendas normativas, de ser necesarias, serán propias de la etapa de implementación y, por ende, deberán cumplir estrictamente con las condiciones, requisitos y límites que para las reformas constitucionales y legales dispone la Carta Política”.*

Conforme con el pronunciamiento hecho en la Sentencia C-376 de 2016, la etapa plebiscitaria se surtió, entonces, con fundamento en Ley 1806 de 2016 y, mediante el Decreto 1391 de 2016, se convocó al pueblo para que, el domingo 2 de octubre de 2016, en ejercicio de su soberanía, decidiera si apoyaba o rechazaba el Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno y las FARC el 24 de agosto de 2016.

De acuerdo con el Decreto 1391 de 2016, la pregunta sometida a votación fue la siguiente: *“¿Apoya usted el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?”*. En la fecha indicada se realizó la votación del plebiscito, cuyo resultado fue favorable a los promotores del NO por una diferencia del 0,43%.

Tras el plebiscito, se hizo evidente la inconformidad de una parte importante de la población colombiana con diferentes puntos del Acuerdo y, en acatamiento a este pronunciamiento, el Acuerdo Inicial no fue implementado.

Las partes, así mismo, decidieron reabrir la mesa de conversaciones de paz y convocar a un diálogo público nacional¹⁴⁴, con la participación de los diferentes promotores del NO, del SÍ, los abstencionistas, las organizaciones de víctimas,

¹⁴⁴ Comunicados Conjuntos de fecha 7 y 28 de octubre de 2016.

los movimientos y partidos políticos, y otros sectores de la sociedad civil. Dicho diálogo se llevó a cabo con el fin de recoger las diversas propuestas que serían valoradas y transmitidas a la mesa de negociaciones con las FARC-EP, dentro del propósito de revisar el Acuerdo suscrito y adecuarlo teniendo en cuenta el resultado del Plebiscito. Surgieron aproximadamente 500 propuestas que fueron organizadas en 57 grupos que serían negociados con las FARC-EP para llegar a un Nuevo Acuerdo de Paz¹⁴⁵.

A partir de las propuestas, la nueva etapa de conversaciones “*permitió ajustes significativos sobre los seis puntos principales del Acuerdo relativos al Desarrollo Agrario Integral, Participación Política, Fin del Conflicto, Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, Víctimas y Jurisdicción Especial para la Paz e Implementación, así como sobre los Puntos Transversales referentes al género, la libertad de culto, familia, organizaciones religiosas, medidas de construcción de confianza y bloque de constitucionalidad...*”¹⁴⁶.

El 12 de noviembre de 2016, en un comunicado conjunto, los delegados informaron que habían llegado a un Nuevo Acuerdo Final. En consecuencia, en el nuevo texto de Acuerdo Final, suscrito el 24 de noviembre de 2016, frente a los puntos contenidos en el artículo cuarto del Acto Legislativo 01 de 2016, se incluyeron los siguientes ajustes, cambios y adiciones:

- Sobre el reconocimiento del Acuerdo Final como un Acuerdo Especial en los términos del artículo tercero común a los Convenios de Ginebra de 1949, se precisó que dicho reconocimiento sería “*para efectos de su vigencia internacional*”¹⁴⁷.
- Se excluyó cualquier posibilidad de incorporar automáticamente al derecho interno el Acuerdo Final en su conjunto, sin perjuicio de que las normas de derecho internacional humanitario y de derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente, en las que se inscribe el Acuerdo, ya estuvieran reconocidas constitucionalmente.
- Finalmente, se excluyó la posibilidad de que el Acuerdo Final ingresara automáticamente al bloque de constitucionalidad, dado que el acuerdo parcial firmado el 7 de noviembre de 2017, señalaba la derogatoria del artículo 4° del A.L. 01 de 2016 y con ello descartaba tal posibilidad.

Tales cambios fueron claramente expresados y reconocidos durante el curso de los debates que dieron lugar a la aprobación del Acto Legislativo 02 de 2017, objeto de estudio en la presente causa. En efecto, en la exposición de motivos del proyecto presentado por el Gobierno ante la Secretaría del Senado de la República, se manifestó lo siguiente: “*Entonces, la derogatoria al artículo 4° del Acto Legislativo número 01 de 2016 implica: i) que el Acuerdo Final como Acuerdo Especial, en los términos del artículo 3° común a los Convenios de Ginebra, ya no se incorporará como ley de República; ii) el Acuerdo Especial*

¹⁴⁵ Cfr. Sentencia C-160 de 2007.

¹⁴⁶ Sentencia C-160 de 2017.

¹⁴⁷ Preámbulo del Acuerdo Final suscrito el 24 de noviembre de 2016.

no entrará al bloque de constitucionalidad; y en consecuencia, iii) no se incorpora el Acuerdo Final al ordenamiento jurídico colombiano, si no que se garantizarán unas precisas condiciones de estabilidad y seguridad jurídica".¹⁴⁸

De igual manera, en el informe de ponencia para primer debate en Comisión Primera de Cámara se precisó: *"El presente proyecto de acto legislativo deroga el artículo 4° del Acto Legislativo 01 de 2016, puesto que en esta fórmula que se presenta ante el honorable Congreso de la República: i) El Acuerdo Final como Acuerdo Especial, en los términos del artículo 3° común a los Convenios de Ginebra, ya no se incorporará como ley de República; ii) El Acuerdo Especial no entrará al bloque de constitucionalidad, y en consecuencia; iii) No se incorpora el Acuerdo Final al ordenamiento jurídico colombiano, sino que se garantizarán unas precisas condiciones sustantivas y temporales de estabilidad y seguridad jurídica del mismo"*.¹⁴⁹

En la misma dirección, en segundo debate en Plenaria de la Cámara, se expresó que el acuerdo Final *"...no entra al bloque de constitucionalidad, y, en consecuencia, iii) no se incorpora el Acuerdo Final al ordenamiento jurídico colombiano, sino que se garantizarán unas precisas condiciones sustantivas y temporales de estabilidad jurídica del mismo"*.¹⁵⁰

En concordancia con ello, en los informes de ponencia para primero y segundo debate en Comisión Primera y Plenaria del Senado, se dijo: *"El presente Proyecto de Acto Legislativo deroga el artículo 4° del Acto Legislativo número 01 de 2016, puesto que en esta fórmula que se presenta ante el Honorable Congreso de la República: i) el Acuerdo Final como Acuerdo Especial, en los términos del artículo 3° común a los Convenios de Ginebra, ya no se incorporará como ley de República; ii) el Acuerdo Especial no entrará al bloque de constitucionalidad, y en consecuencia, iii) no se incorpora el Acuerdo Final al ordenamiento jurídico colombiano, sino que se garantizarán unas precisas condiciones sustantivas y temporales de estabilidad y seguridad jurídica del mismo"*.¹⁵¹

Dicha lectura, a su vez, guarda plena correspondencia con lo consignado en el texto del Acuerdo Final suscrito el 24 de noviembre de 2016, que prevé, para la implementación normativa del mismo, que *"[e]l acuerdo Final se incorporará conforme a las normas constitucionales"*, y establece las prioridades para la implementación normativa, identificando los asuntos cuyo trámite, mediante reformas constitucionales o legales, debe hacerse con carácter prioritario y urgente y fijando un calendario para la implementación normativa que debe cumplirse dentro de los 12 meses siguientes a la suscripción del Acuerdo Final¹⁵².

¹⁴⁸ Cfr. Exposición de motivos al Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2016, Senado. Gaceta del Congreso 1161 del 20 de diciembre de 2016.

¹⁴⁹ Cfr. Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo 007 Cámara, 01 de 2016 Senado. Gaceta del Congreso 131 del 8 de marzo de 2017. Pág. 2. (Comisión Primera Cámara).

¹⁵⁰ Cfr. Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo 007 Cámara, 01 de 2016 Senado. Gaceta del Congreso 175 del 28 de marzo de 2017. Pág. 5. (Plenaria Cámara).

¹⁵² Acuerdo Final de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. La Habana Cuba, noviembre 12 de 2016 y Bogotá, noviembre 24 de 2016. Pág.200.

Encuentra así la Corte que la fórmula para blindar jurídicamente el Acuerdo de Paz varió significativamente, pues el mismo no se entiende incorporado automáticamente al ordenamiento jurídico, tanto por la eliminación del trámite que internamente le daba vida, como por los efectos que fueron señalados en el propio Acuerdo. En esa orientación, las partes pactaron que el Acuerdo Final no ingresaría al bloque de constitucionalidad ni se incorporaría automáticamente a la Constitución ni al ordenamiento legal. La implementación de los compromisos, por lo tanto, se realizaría conforme con las normas constitucionales por vía de su implementación normativa (punto 6.1.9.).

Bajo esa óptica, advierte la Corte, en cuanto a las objeciones planteadas frente a la derogatoria del artículo 4° del Acto Legislativo 01 de 2016, que no existe, desde una perspectiva constitucional, algún elemento de juicio que lleve a pensar que, a partir del contenido del Acto Legislativo 02 de 2017, se pretenda incorporar normativamente el Acuerdo Final directamente al ordenamiento jurídico. Lo anterior, sin perjuicio de que como se mencionó, las normas de derecho internacional humanitario y de derechos fundamentales definidos en la Constitución, que se integran a contenidos del Acuerdo Final, formen parte del ordenamiento jurídico. La incorporación de dichas normas al orden jurídico interno no surge del acuerdo ni del hecho de estar contenidas en el mismo, sino directamente de los tratados y convenios internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario suscritos por Colombia y ratificados por el Congreso de la República, que las contienen, así como también, de la propia Carta Política, incluido el Acto Legislativo 02 de 2017, siendo tales textos su fuente jurídica de aplicación e interpretación.

En consecuencia, el Acuerdo Final no tiene un valor normativo *per se*, lo que significa que *ex ante* de la activación de los mecanismos de implementación y desarrollo, como política de Gobierno vincula al Gobierno Nacional y lo obliga a impulsar su implementación. Sin embargo, a partir del Acto Legislativo 02 de 2017, los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de derecho internacional humanitario y a derechos fundamentales consagrados en la Constitución serán parámetros de interpretación y referentes de desarrollo y validez de las normas de implementación de lo pactado, con sujeción al ordenamiento constitucional. Igualmente, a partir de ese acto legislativo el Acuerdo se adopta como *política de Estado*, de manera que todos los órganos, instituciones y autoridades del Estado, se encuentran comprometidos con su desarrollo e implementación de *buena fe*, y por tanto, cualquier desarrollo del mismo debe tener por objeto su cabal cumplimiento y guardar coherencia con sus contenidos, finalidades, espíritu y principios. Por la misma razón de su reconocimiento como política de Estado, teniendo en cuenta su refrendación y a partir del Acto Legislativo 02 de 2017, se dispuso que rigiera durante los tres periodos presidenciales siguientes.

De ese modo, y como se ha enfatizado en esta providencia, para la incorporación normativa al derecho interno del Acuerdo Final, se requerirá de la activación de los mecanismos de producción normativa fijados en la Constitución y la Ley. Todo lo anterior, enfatizando la obligación de las autoridades del Estado de

contribuir, de buena fe, a la implementación del Acuerdo Final, en cuanto política de Estado, dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales.

De lo que se trata, y así se lee en los antecedentes, es de crear instrumentos que permitan garantizar la estabilidad jurídica del Acuerdo Final mediante unas precisas condiciones sustantivas y temporales para su cumplimiento, en la medida en que la fase de desarrollo e implementación, que es de más largo alcance, depende en buena parte de la existencia de elementos jurídicos y fácticos que permitan, en el marco de un contexto transicional, el establecimiento de una paz estable y duradera. Ello, sin embargo, respeta los márgenes de interpretación de *buena fe* del Acuerdo de Paz, en los procesos de implementación y desarrollo.

En suma, el Acto Legislativo 02 de 2017, convierte el Acuerdo Final firmado el 24 de noviembre de 2016, en una *política pública de Estado* cuya implementación y desarrollo constituye compromiso y obligación de *buena fe* para todas las autoridades del Estado, con el fin de garantizar el derecho a la paz, respetando su autonomía.

2.3. Conclusión general del juicio de sustitución. El Acto Legislativo 02 de 2017 no sustituye la Constitución en cuanto sus contenidos no afectan los ejes estructurales definidos en la premisa mayor

Conforme a las consideraciones que han sido expuestas, procede la Corte a determinar si los ejes definitorios expresados en la premisa mayor han sido sustituidos o remplazados, transitoria o definitivamente, por el Acto Legislativo 02 de 2017. Para tales efectos, la Corte considera necesario realizar las siguientes consideraciones:

(i) Aun cuando los Acuerdos de Paz, desde una perspectiva general, puedan definirse como pactos orientados a poner fin a un determinado conflicto armado, no existe una tipología única de los mismos, pues ello depende de la muy variada clase de conflictos, sus causas, grado de intensidad, el momento en el que se producen, inclusive, su *modus operandi*. Estas diferencias, sin embargo, son relevantes desde el punto de vista del interrogante que con frecuencia se plantea y que resulta útil para abordar el presente juicio de sustitución: la naturaleza jurídica de los Acuerdos de Paz.

(ii) En el Derecho Internacional Público no existe una respuesta unívoca al anterior interrogante. La naturaleza jurídica atribuida a este tipo de documentos todavía sigue siendo uno de los temas más controvertidos en la doctrina especializada, debido, en buena parte, a la falta de claridad existente en relación con su carácter normativo o ubicación en las fuentes del derecho internacional e interno. De esa forma, y dependiendo de los distintos contextos, un acuerdo de paz puede ser caracterizado como: *i*) un documento *ad hoc* sujeto a los cambios políticos fluctuantes, *ii*) una norma de *soft law* o derecho blando, con un sustrato político y jurídico dinámico e indeterminado, y *iii*) un instrumento de *naturaleza jurídica híbrida* en razón a la participación de actores

internacionales y nacionales, y a los distintos grados de legitimidad existentes en relación con los niveles o etapas del proceso de implementación y ejecución que se surtan.

(iii) Las experiencias previas en el ámbito interno, por su parte, demuestran que la negociación y suscripción de Acuerdos de Paz no son un hecho novedoso en la historia colombiana. Distintos gobiernos adoptaron y diseñaron instrumentos de política pública con el propósito de desarrollar procesos de paz, diálogos, negociaciones y eventuales suscripciones de pactos parciales o definitivos. Y aunque el contenido y alcance de tales documentos varió de un periodo a otro, lo cierto es que fueron fruto de la facultad presidencial para mantener el orden público en todo el territorio nacional y restablecerlo en los lugares donde fuere turbado. En este sentido, el Presidente goza de la facultad, en el marco de sus competencias constitucionales, de privilegiar la resolución pacífica de conflictos internos.

(iv) El Acuerdo Final de Paz suscrito entre el Gobierno Nacional y los delegados de las FARC-EP, el 24 de noviembre de 2016 incluyó como ejes temáticos: la reforma rural integral, la participación política, el fin del conflicto, la solución al problema de las drogas ilícitas, la implementación, verificación y refrendación del Acuerdo y, principalmente, como aspecto esencial de la negociación, los derechos de las víctimas, contenidos respecto de los cuales ahora se debate acerca de su naturaleza jurídica.

(v) Esta Corporación ha sostenido que la suscripción de los Acuerdos de Paz materializa la facultad asignada al Presidente de la República en la Constitución de 1991, para que en ejercicio de su doble calidad de Jefe de Estado y de Gobierno, adelante las negociaciones orientadas a terminar pacíficamente los conflictos armados internos y, por esa vía, a restablecer el orden público en las zonas del país donde fue turbado por el actuar de grupos armados al margen de la ley. El Presidente cuenta, de esta manera, con amplias atribuciones constitucionales y legales para adelantar los diálogos de paz, tanto por las repercusiones inmediatas en el diseño de la política pública relacionada con la consecución de la paz, como por el impacto de tal negociación frente al futuro de la colectividad y la satisfacción de los derechos y libertades consignadas en la Carta Política. Dicha facultad, si bien es amplia, debe ejercerse, en todo caso, con sujeción a la propia Constitución Política y al reparto de competencias en ella contenido.

(vi) En razón a la calidad con la que actúa el Presidente de la República y lo que representa, como asunto de interés nacional, la finalización del conflicto armado interno y el logro de la paz, es que esta Corporación ha sostenido que el Acuerdo de Paz corresponde, en principio, a una *política pública de Gobierno*. Se entiende así, porque el texto final incorpora el conjunto de principios, estructuras y roles institucionales liderados por el Gobierno, que constituyen a la vez la base de la gestión estatal de lo que se considera necesario para materializar el derecho-deber a la paz. Dicha política fue adoptada constitucionalmente como política de Estado mediante el Acto Legislativo 02 de 2017, razón por la que, en cuanto tal, resulta vinculante para todas las

instituciones y autoridades públicas, puesto que representa el compromiso de los órganos de representación democrática, Presidente y Congreso de la República, en torno a lo que resulta deseable para que los miembros de la sociedad colombiana puedan convivir pacíficamente a mediano y largo plazo, en el respeto de los derechos humanos y el reconocimiento de la paz como valor de primer orden dentro del modelo de organización política adoptado por la Constitución del 91.

(vii) El *concepto de política de Estado* en este contexto alude a un proyecto a mediano y largo plazo sobre temas que, como en este caso, se refieren a la consolidación de una paz estable y duradera, que, a su vez, incluye medidas de transición hacia la paz de tipo penal, político, social, económico y cultural, de derechos de las víctimas, de seguridad ciudadana, que conllevan los cambios estructurales necesarios de las causas que dieron origen al conflicto interno para su finalización y garantías de no repetición. Todos estos aspectos tienen un valor estratégico, pues no dependen de los variables dinámicas de la actividad política.

(viii) Siendo el Acuerdo Final, en los términos del Acto Legislativo 02 de 2017, una *política de Estado*, implica una obligación de cumplimiento de *buena fe* por parte de las instituciones y autoridades públicas, y como estrategia de mediano y largo plazo, se mantiene su vigencia durante los próximos tres gobiernos, plazo que el constituyente derivado encontró razonable para la implementación y consolidación de lo acordado.

(xiv) De conformidad con lo expuesto, la Corte concluye que el Acto Legislativo 02 de 2017 guarda correspondencia con la consideración de la Paz (a) como elemento fundante y esencial de la Carta Política de 1991, (b) como presupuesto para el ejercicio de los derechos; y (c) como deber y derecho en los términos del artículo 22 de la Constitución. Premisas todas ellas que reflejan el reconocimiento de la condición ética del ser humano conforme a la cual una sociedad solo puede subsistir si sus miembros se obligan, entre sí, a respetar los derechos humanos para lograr la convivencia pacífica. Esto, por cuanto que, la reforma que se analiza, pretende hacer realidad la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

De ese modo, el Acto Legislativo en mención, coadyuva al propósito de afianzar la cesación definitiva del conflicto armado interno y su no repetición, pues en el Acuerdo Final se fijaron las condiciones básicas y específicas de su finalización y las garantías de no repetición, sobre la base de la incorporación de las FARC-EP al pacto social y político de 1991, el respeto a la institucionalidad preexistente y el sometimiento a la justicia.

(xv) Ahora bien, el Acto Legislativo 02 de 2017 no tiene el propósito de incorporar automáticamente el Acuerdo Final suscrito el 24 de noviembre de 2016 al ordenamiento jurídico interno, ni tampoco al bloque de constitucionalidad, sin perjuicio de las disposiciones de DIH y de derechos humanos que inspiran parte de los contenidos del Acuerdo, las cuales derivan

su fuerza vinculante directamente de los tratados y convenios internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario suscritos por Colombia y ratificados por el Congreso de la República, que las contienen. En ese sentido, a la luz de las disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2017, el Acuerdo Final requiere, de una parte, su implementación normativa por los órganos competentes y de conformidad con los procedimientos previstos en la Constitución para el efecto, y de la otra, la adopción de diversas decisiones o medidas por parte de las autoridades públicas orientadas a garantizar su desarrollo y ejecución.

La circunstancia de que los contenidos del Acuerdo Final solo adquieran un valor normativo a través de los medios ordinarios de producción jurídica, se debe a que ello tiene profundas implicaciones desde una perspectiva constitucional. Que la incorporación al ordenamiento jurídico de los resultados de la negociación dependan de los actos de implementación y desarrollo no es una simple formalidad, sino, al contrario, representa la sujeción (i) al principio democrático y de legalidad, conforme al cual las autoridades públicas solo están sometidas al ordenamiento jurídico; (ii) al principio de supremacía constitucional, en el sentido de que el parámetro supremo de referencia para todas las autoridades y los particulares es la Constitución; y, (iii) a la regla de separación de poderes, pues los órganos del Estado deberán gozar de autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio del deber de colaboración armónica para el cumplimiento de los fines constitucionales.

(xvi) Sobre esas bases, el referido acto legislativo, visto desde una perspectiva general, no sustituye los *principios democrático y de legalidad*, porque el ordenamiento jurídico, esto es, las normas válidamente incorporadas por los cauces previstos en la Constitución para el efecto, siguen siendo el referente obligado de la actuación de los poderes públicos, como ocurre con el Acto Legislativo 02 de 2017, objeto de control, mediante el cual se elevó el Acuerdo Final a la categoría de política de Estado, vinculando de esta manera a todas las autoridades públicas a su cumplimiento de buena fe durante los próximos tres períodos presidenciales y estableciendo que sus contenidos en materia de DIH y de derechos humanos constituyen parámetros de interpretación y referentes de desarrollo y validez de las normas de implementación.

(xvii) La reforma constitucional tampoco suprime la *separación de poderes*, porque la competencia legislativa, esto es, la capacidad para producir normas jurídicas con alcance vinculante general, se mantiene en cabeza del Congreso de la República, sin perjuicio de las condiciones en que, excepcionalmente, el Presidente cumple funciones legislativas. Al contrario, establece condiciones de colaboración armónica para la implementación integral y de buena fe del Acuerdo Final en cuanto política de Estado.

(xviii) La reforma constitucional tampoco sustituye el *principio de supremacía de la Constitución*, sino que, por el contrario, lo reitera, en cuanto dispone que el parámetro de constitucionalidad para la implementación normativa del Acuerdo Final y de la actuación de los poderes públicos es la propia Carta Política, de la cual forma parte el Acto Legislativo objeto de control, incluso

en cuanto consagra como referente de validez de las normas de implementación los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de DIH o de derechos fundamentales definidos en la Constitución.

(xix) De conformidad con lo expuesto, para la Sala Plena de esta Corporación es claro, que analizados en su conjunto, los contenidos del Acto Legislativo bajo revisión no sustituyen la Constitución, en cuanto no afectan los ejes estructurales de la Carta Política de 1991 definidos en la premisa mayor y, por el contrario, propugnan por la consecución de la Paz como eje y objetivo de primer orden dentro del paradigma de Constitución Política adoptado por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

No obstante lo anterior, encuentra la Corte que, debido a la indeterminación de algunos de sus contenidos específicos, se impone una labor interpretativa del Acto Legislativo 02 de 2017 para establecer su lectura conforme con la Constitución, en los siguientes términos:

2.4. Análisis del inciso primero del artículo primero

El primer inciso del artículo primero del Acto Legislativo 02 de 2017, prevé que:

“En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales”.

Del contenido normativo del anterior inciso cabe referirse, en primer lugar, a la expresión según la cual los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o de derechos fundamentales definidos en el Texto Superior, y aquellos conexos, serán *parámetros obligatorios de interpretación* de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

El establecimiento de dicho parámetro de interpretación, no suscita problemas competenciales, como quiera que, entiende la Corte, alude a un criterio ampliamente aceptado de interpretación del ordenamiento jurídico, conforme al cual, en caso de duda sobre el sentido o alcance de alguna disposición, cabe remitirse a distintos métodos interpretativos, entre ellos al de la historia fidedigna del establecimiento de la disposición en cuestión. En este caso, es claro que el precedente de las normas de implementación es el propio Acuerdo, y, por consiguiente, resulta razonable que el mismo constituya una pauta interpretativa ineludible. Precisamente, este es el ingrediente especial que se añade en la norma objeto de control, esto es, el carácter obligatorio del parámetro de interpretación, pero no estima la Corte que de esa circunstancia se

derive un problema de constitucionalidad, puesto que ello es consistente con el hecho de tratarse de normas de implementación, razón por la cual necesariamente tienen que tener como un marco de referencia interpretativa el Acuerdo de Paz que se pretende implementar. Así, entre varias interpretaciones de una disposición normativa producto de la implementación del Acuerdo, y cuando todas ellas sean constitucionales, se deberá preferir aquella que se ajuste de mejor manera al contenido del Acuerdo Final. De esta forma, se garantiza en mayor medida el cumplimiento de lo acordado y, por lo mismo, el derecho y deber a la paz.

En segundo lugar, el inciso que es objeto de análisis establece que los contenidos del Acuerdo Final que se enuncian, serán *referentes de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales*.

Para la Corte es claro que no existe ninguna dificultad de orden constitucional con el hecho de que se disponga que los mencionados contenidos del Acuerdo Final constituyan referente de desarrollo de las normas de implementación del mismo, sean ellas producidas por el procedimiento especial del Acto Legislativo 01 de 2016 o por el ordinario. Se trata de una previsión lógica que no admite posibilidad contraria: si lo que se pretende es implementar el Acuerdo, sus contenidos, inevitablemente, son referente de desarrollo para el proceso de producción normativa.

Tampoco presenta problemas de constitucionalidad la previsión en torno al referente de *validez*, si se entiende que ésta hace referencia a la *conexidad* que deben guardar las normas y leyes de implementación con el Acuerdo Final, así como a su concordancia con las finalidades del mismo, cual es la consecución de la paz estable y duradera. En este sentido, las normas que implementen o desarrollen el Acuerdo Final, proferidas por los cauces ordinarios o especiales de producción normativa, sólo serán válidas: (i) si guardan conexidad con los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o de derechos fundamentales definidos en la Constitución Política; (ii) si tienen por objeto alcanzar las finalidades que buscaron las partes al suscribir el Acuerdo Final; y (iii) si sus contenidos o su incorporación al ordenamiento jurídico, se sujetan a las disposiciones constitucionales. Si faltare uno cualquiera de tales requisitos las respectivas normas de implementación o de desarrollo del Acuerdo Final carecerán de validez y, por lo mismo, deberán ser expulsadas del ordenamiento jurídico.

La *conexidad* opera así como un parámetro distintivo del trámite legislativo en el actual proceso de transición hacia la paz, dentro del propósito de garantizar los objetivos que con su implementación se propongan en cada caso. Como se explicó en acápites anteriores, este criterio se satisface en la medida en que las reformas tramitadas por los órganos políticos, mediante los mecanismos especiales dispuestos en el Acto Legislativo 01 de 2016 o mediante los procedimientos ordinarios de producción normativa previstos en la Constitución, regulen materias claras que tengan una vinculación estrecha y directa con los contenidos específicos del Acuerdo Final y pretendan alcanzar sus finalidades,

de forma tal que evidencien que la implementación y desarrollo del Acuerdo Final tienen por objeto garantizar el cumplimiento de lo pactado. Así pues, el objeto y contenido de las reformas deben tener un alto grado de congruencia con lo acordado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Sobre esa base, además, opera el criterio de *conexidad teleológica*, como una figura que facilita la implementación del Acuerdo para responder instrumentalmente al objetivo imperioso de finalizar el conflicto armado interno y alcanzar una paz estable y duradera.

Pero, además de la relación que debe existir entre los proyectos normativos y los contenidos del Acuerdo de Paz, para esta Corte, la *conexidad* pasa también porque la norma que busca asegurar la implementación normativa del Acuerdo de Paz tenga concordancia con los contenidos del Acuerdo ya implementados y que integran el sistema de fuentes del derecho.

Desde esa óptica, la *conexidad* opera en una doble vía, de un lado, entre las normas de implementación y los contenidos del Acuerdo Final y, por el otro, entre las propias normas de implementación y desarrollo normativo, en el sentido de que disposiciones posteriores no pueden contradecir las expedidas con anterioridad sobre las cuales existe una razonable pretensión de intangibilidad.

Lo anterior en razón a que, desde un sentido jurídico, la *conexidad* facilita *coherencia* entre los contenidos que fueron acordados y las normas que han transitado por el proceso de implementación normativa. La *conexidad* permite, así mismo, una relación lógica y consecuente entre las normas mediante las cuales se ha dado cumplimiento al Acuerdo de Paz, de modo que no se produzca contradicción ni oposición entre ellas.

Los resultados del proceso de implementación y desarrollo normativo de lo pactado se manifiestan así como un sistema jurídico concordante, cohesionado y único, en el que cada una de sus partes se considera necesaria y funcional al objetivo buscado: la materialización del valor derecho-deber de la paz y, por consiguiente, las autoridades públicas resultan sujetas a los contenidos ya implementados, entre ellos, a la obligación de cumplir de buena fe el Acuerdo Final, de conformidad con lo dispuesto en el Acto legislativo 02 de 2017

Así las cosas, si dentro del término previsto en el artículo segundo del Acto Legislativo 02 de 2017, se somete a consideración del Congreso de la República el trámite de leyes o actos legislativos que, en relación con el Acuerdo de Paz, no tengan como propósito la implementación y desarrollo normativo de sus contenidos, tales medidas podrían desconocer el requisito de *conexidad*, toda vez que no cumplirían con el propósito de contribuir efectivamente a la realización de lo acordado en el mismo. Conforme lo señaló esta Corporación, “*el ámbito de regulación del Congreso respecto de la implementación del Acuerdo Final radica en la presentación de diferentes opciones de regulación, pero todas ellas deben estar dirigidas a facilitar dicha labor de implementación*”

del Acuerdo”¹⁵³.

Con todo, cualquiera de las vías escogidas deberá respetar los límites que impone la vigencia de los ejes estructurales de la Constitución. Ello significa que el amplio margen de configuración del que gozan los órganos políticos frente a los mecanismos tendientes al logro de la paz, de ninguna manera, puede confundirse con el abandono de las reglas que dispone la Carta e identifican al Estado Constitucional de Derecho¹⁵⁴.

En los términos explicados, la expresión “*validez*” del inciso primero del artículo primero, hace referencia a la *conexidad* que deben guardar las normas y leyes de implementación con el Acuerdo Final, así como a su concordancia con las finalidades del mismo.

Bajo tales parámetros, el inciso primero del artículo primero del Acto Legislativo 02 de 2017, será declarado exequible.

2.5. Análisis del inciso segundo del artículo primero

El segundo inciso del artículo primero del Acto Legislativo 02 de 2017, prevé que:

“Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”.

Encuentra la Corte que la disposición conforme a la cual las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de *buena fe* lo establecido en el Acuerdo Final y, como consecuencia de ello, la actuación de todos los órganos y autoridades del Estado debe guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final, no plantea problemas competenciales en cuanto que, en primer lugar, se trata de garantizar la ejecución del Acuerdo Final en cuanto política pública formulada por el Gobierno, refrendada por el Congreso en los términos de la Sentencia C-699 de 2016, y elevada a la categoría de política de Estado mediante el Acto legislativo objeto de revisión. Adicionalmente, en cuanto remite al desarrollo normativo del Acuerdo, tratándose en consecuencia del cumplimiento de normas de carácter constitucional y legal que al formar parte del ordenamiento jurídico tienen fuerza vinculante general.

En segundo lugar, la previsión bajo examen dispone, en armonía con lo establecido en el inciso precedente del mismo artículo, que la implementación de los contenidos del Acuerdo Final, en consonancia con el postulado de la

¹⁵³ Sentencia C-332 de 2017.

¹⁵⁴ Sentencia C-379/16.

buena fe, implica, necesariamente, tener como referencia de validez el mismo Acuerdo. No obstante tal obligación, las autoridades, en el ámbito de sus competencias, gozan de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados con el fin de cumplir de *buena fe* con los contenidos y finalidades del Acuerdo Final, en el marco de lo convenido, sin que sea admisible adoptar medidas que no tengan como propósito implementar o desarrollar lo acordado.

La formulación normativa que es objeto de control, se reitera, establece dos previsiones que, si bien se entrelazan, en la medida que una es consecuencia directa de la otra, merecen una referencia particular por parte de la Corte. En primer lugar, cabe referirse a la previsión según la cual existe por parte de las instituciones y autoridades del Estado la *obligación* de cumplir de *buena fe* con lo establecido en el Acuerdo Final.

Dicho mandato ha de entenderse como una *obligación de medio*, lo que implica que los órganos políticos, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, deberán llevar a cabo, como mandato constitucional, los mejores esfuerzos para cumplir con lo pactado, en el marco de los principios de integralidad y no regresividad.

Ello comprende a los funcionarios de la Administración Pública, al Congreso obrando como Legislador y como constituyente secundario, y al propio órgano de control de constitucionalidad, cuyos juicios deberán producirse a partir, obviamente, de la Constitución, así como de la *conexidad* con los contenidos del Acuerdo Final ya implementados. Esta consideración, no conlleva, sin embargo, a una afectación de los principios de independencia y autonomía de los que gozan las Ramas del Poder Público¹⁵⁵.

En este sentido, el cumplimiento de *buena fe* del Acuerdo Final por parte de todas las autoridades, no implica la alteración de sus competencias constitucionales y legales, pues se trata, por el contrario, de un mandato constitucional consagrado en el Acto Legislativo 02 de 2017, el cual se traduce en el compromiso de contribuir efectivamente a la realización y cumplimiento del Acuerdo Final, siempre bajo el principio de supremacía constitucional. Este compromiso de implementar de *buena fe* excluye que, en relación con el Acuerdo de Paz, se adopten medidas que no tengan como propósito su implementación y desarrollo normativo.

Conforme con lo anterior, a la Rama Ejecutiva, en cabeza del Presidente de la República, le corresponde ejercer sus competencias constitucionales para la implementación del Acuerdo¹⁵⁶. Así, en lo que resulta relevante para el análisis, hay contenidos de la negociación que pueden implementarse o desarrollarse mediante decisiones administrativas o de política pública dentro del ámbito de competencia de las autoridades que integran la Rama Ejecutiva del poder público, otros contenidos podrán serlo en ejercicio de las facultades extraordinarias previstas en el Acto Legislativo 01 de 2016; o la iniciativa frente a otras autoridades, particularmente el Congreso, para que fijen los contenidos

¹⁵⁵ Sentencia C-379 de 2016.

¹⁵⁶ Sentencia Ibídem.

que se incorporaran al ordenamiento jurídico¹⁵⁷.

De hecho, la Rama Legislativa tiene de manera preferente la labor de implementación normativa de los contenidos pactados. Dado que el Congreso goza de la *cláusula general de competencia*, su deber en el marco del proceso de paz resulta encaminado a construir las fórmulas que desarrollen y provean, de forma progresiva e integral, los instrumentos para la superación del conflicto armado y el logro de la paz¹⁵⁸.

Un aspecto fundamental para que el Congreso pueda ejercer su competencia, radica en su capacidad para deliberar y decidir las iniciativas sometidas a su consideración. Para que ello ocurra, el debate parlamentario debe llevarse a cabo bajo el respeto del núcleo mínimo de la autonomía legislativa conforme a sus competencias constitucionales para la deliberación democrática¹⁵⁹. Igualmente, su competencia se restringe por el criterio de *conexidad* que se expuso arriba, así como con su obligación de cumplir de *buena fe* el Acuerdo Final. De esta manera, el Congreso puede realizar modificaciones que tengan como propósito facilitar la implementación y desarrollo del Acuerdo Final, en los términos de lo previsto en el Acto Legislativo 02 de 2017, objeto de la presente revisión. Así, se pondera la autonomía legislativa y la separación de poderes, con la obligación de actuar de *buena fe* y colaborar armónicamente al propósito de lograr una paz estable y duradera.

Frente a la rama judicial, en particular, esta Corte se encuentra en el deber de aplicar, como referente de validez de las normas de implementación, los contenidos del Acuerdo Final en materia de DIH y de derechos humanos, con los cuales deben guardar conexidad, ejercicio que debe realizarse con sujeción a la Constitución.

La supremacía de la Carta Política, por lo tanto, es el parámetro supremo de la actuación en el control que le corresponda efectuar. De manera que “*en cualquier circunstancia siempre prevalezca esta, en razón de la vinculatoriedad del principio de supremacía constitucional*”.¹⁶⁰ Bajo esta óptica la Corte se ha pronunciado sobre contenidos *específicos* del Acuerdo Final, sin perjuicio de la obligación de la Corte de constatar la *conexidad* con los contenidos del Acuerdo Final, conforme a lo establecido en el inciso primero del artículo primero del Acto Legislativo 02 de 2017.

En segundo lugar, la Corte advierte que, si bien se impone a los órganos y autoridades del Estado el cumplimiento de *buena fe* de los contenidos y finalidades del Acuerdo Final, como una obligación de medio, la expresión “*deberán guardar coherencia*” con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final, implica que, en el ámbito de sus competencias deberán realizar sus mejores esfuerzos para el cumplimiento del mismo, para lo cual gozan de un margen de apreciación para

¹⁵⁷ *Óp. Cit.*

¹⁵⁸ Sentencia C-379 de 2016.

¹⁵⁹ Sentencia C-332 de 2017.

¹⁶⁰ Sentencia C-379 de 2016.

elegir los medios más apropiados para ello, en el marco de lo convenido, bajo el principio de progresividad.

La obligación de alcanzar la paz por medio de mecanismos que privilegien las formas de arreglo pacífico, como sucede con la suscripción de los acuerdos fruto de los diálogos de paz, deriva así en un llamado a la implementación de *buena fe* por parte de las instituciones y órganos que conforman el Estado.

Como postulado constitucional (C.P. art. 83), la *buena fe* “*exige a los particulares y de las autoridades públicas ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una persona correcta (vir bonus). Así la buena fe presupone la existencia de relaciones recíprocas con trascendencia jurídica, y se refiere a la confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada*”¹⁶¹.

En lo que se refiere a los órganos y autoridades públicas, en virtud del principio de *buena fe*, estas adquieren el deber no solamente de actuar de acuerdo con las específicas atribuciones constitucionales y legales que le han sido conferidas, sino también de orientarse y conducirse en concordancia con los compromisos adquiridos por las propias autoridades del Estado, lo cual implica que tengan que adelantar todas sus gestiones, en desarrollo de la articulación, coordinación y colaboración armónica de los poderes públicos que, para el caso bajo examen, se materializa en el propósito general de consolidar una paz estable y duradera, objetivo cardinal atinente no solo al ejecutivo central, sino de la organización estatal en todo su conjunto.

De ese modo, el cumplimiento e implementación de los contenidos del Acuerdo Final si bien obligan directamente al Gobierno, también comprometen a las demás autoridades y órganos del Estado, en el entendido de que la finalización del conflicto, su no repetición y la consolidación de una paz estable y duradera, constituyen finalidades imperiosas dentro del modelo de organización política adoptado por la Constitución de 1991.

Así, mientras corresponde al Presidente como jefe de Estado y de Gobierno ejercer el liderazgo para la incorporación normativa del Acuerdo Final, abriendo espacios para la deliberación democrática, a través de los cuales las fuerzas políticas, en su conjunto, se comprometan con el cumplimiento del Acuerdo, la Corte entiende que las demás instituciones y autoridades del Estado, en consonancia con el principio de *buena fe* y en el marco de sus competencias, actúan teniendo como referencia el Acuerdo como *política de Estado* en los términos del Acto Legislativo 02 de 2017. Ello no implica que la Constitución deje de ser el referente normativo supremo, sino que el Acuerdo Final, en tanto *política de Estado*, presupone que las autoridades públicas desarrollen sus contenidos, dentro del marco de la propia Carta Política, y con el propósito de buscar la convivencia pacífica como fin esencial del Estado, la garantía de los derechos humanos, en especial de las víctimas del conflicto armado y la finalización del conflicto armado interno y las garantías de no repetición.

¹⁶¹ Sentencia C-1194 de 2008.

En efecto, esta Corporación ha sostenido que “*la consecución de la paz es un objetivo constitucional con carácter esencial y en el cual se encuentran comprometidos tanto los diferentes poderes del Estado, como la sociedad en su conjunto*”¹⁶², por lo que las instituciones que resulten encargadas de su cumplimiento deberán colaborar de forma armónica con su implementación normativa, a fin de garantizar los resultados deseados dentro del marco constitucional que reconoce a la paz como un objetivo de primer orden del modelo de organización política fijado en la Carta Política de 1991¹⁶³.

Por lo tanto, que sea el Presidente la autoridad competente para negociar y suscribir los acuerdos de paz, en su calidad de jefe de Estado y de Gobierno, no significa que éste sea el único poder constituido sobre el cual recae la obligación de adelantar acciones tendientes a la consecución de la paz. De hecho, esta Corporación ha afirmado que esta finalidad “*resultaría un imposible en el Estado colombiano fundado sobre el principio de división de poderes y la colaboración armónica de las ramas del poder público. Es decir que si bien la competencia de restablecer el orden público le corresponde al Presidente de la República y este indefectiblemente es quien debe firmar un acuerdo final de paz, las otras ramas del poder público también deben desarrollar lo que les corresponda dentro de la órbita de sus respectivas atribuciones en esta materia*”¹⁶⁴.

Cabe precisar que, tratándose de contenidos del Acuerdo implementados, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado deben sujetarse a sus desarrollos normativos, en los términos de la Constitución, la ley y la jurisprudencia constitucional.

Conforme con lo anteriormente expuesto, el inciso segundo del artículo primero del Acto Legislativo 02 de 2017 se declarará exequible, dado que:

(i) La expresión “*obligación*” del inciso segundo del artículo 1º se refiere a una obligación de medio, esto es, de llevar a cabo los mejores esfuerzos para cumplir con lo establecido en el Acuerdo Final, entendido como *política de Estado*, cuyo cumplimiento se rige por la condicionalidad y la integralidad de los compromisos plasmados en el mismo.

(ii) Y, la expresión “*deberán guardar coherencia*” del inciso segundo del artículo 1º se entiende en el sentido que impone a los órganos y autoridades del Estado el *cumplimiento de buena fe* de los contenidos y finalidades del Acuerdo Final, para lo cual, en el ámbito de sus competencias, gozan de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados para ello, en el marco de lo convenido, bajo el principio de progresividad.

2.6. Análisis del artículo segundo

¹⁶² Sentencia C-379 de 2016.

¹⁶³ Sentencia C-283 de 1995.

¹⁶⁴ *Op. Cit.*

El artículo segundo del Acto Legislativo 02 de 2017 establece que:

“El presente Acto Legislativo deroga el artículo 4 del Acto Legislativo número 01 de 2016 y rige a partir de su promulgación hasta la finalización de los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final”.

Como puede apreciarse del propio texto, el contenido normativo allí incorporado no ofrece interrogante alguno en materia competencial, toda vez que, en su parte inicial, refleja la ocurrencia de dos circunstancias particularmente relevantes y estrechamente relacionadas entre sí, que tienen que ver con el acoplamiento y adecuación de la fase de desarrollo normativo e implementación del Acuerdo Final. Por un lado, la reapertura de la mesa de conversaciones de paz y la convocatoria a un diálogo público nacional que coadyuvara a sentar las bases para la revisión del primer acuerdo, tras los resultados obtenidos en la consulta plebiscitaria del 2 de octubre de ese mismo año; y, por otro lado, como efecto directo de lo anterior, la negociación y celebración de un nuevo acuerdo en el que terminó contemplándose de manera expresa la referida derogatoria, habida cuenta de la exclusión de la posibilidad de que dicho acuerdo ingresara directamente al ordenamiento jurídico interno y al bloque de constitucionalidad y adquiriera, por consiguiente, un carácter normativo autónomo.

Así entendida, la norma busca acomodar el proceso de implementación del Acuerdo de Paz a la realidad política surgida en el desarrollo del proceso de paz, y que tuvo como referentes determinantes del mismo, se insiste, el Plebiscito del 2 de octubre de 2016 y la negociación de un nuevo acuerdo de paz en el que se acordó el periodo requerido para garantizar la implementación del Acuerdo y durante el cual el mismo será referente de validez de los procesos de desarrollo normativo.

En ese contexto, con respecto a la vigencia temporal del acto legislativo, durante los tres periodos presidenciales posteriores a la firma del Acuerdo Final, tampoco la enmienda es susceptible de ningún reproche desde la perspectiva competencial, en la medida en que lo que se establece es un periodo que se estima adecuado para garantizar unas precisas condiciones sustantivas y procesales dirigidas al cumplimiento del Acuerdo Final. De hecho, como el cumplimiento de algunos compromisos están priorizados a corto plazo, mientras otros están proyectados para su ejecución a mediano y largo plazo, resulta previsible que el constituyente derivado haya considerado pertinente asegurar, durante un determinado periodo, el desarrollo e implementación normativa de tales compromisos, a través de los canales de producción jurídica previstos en la Constitución y la ley.

Así, reconociendo que la ya mencionada fase de desarrollo normativo e implementación es de largo alcance, resulta connatural de tal periodo que el Acuerdo Final constituya un referente obligado en el afianzamiento del tránsito hacia la fase de construcción y consolidación de una paz estable y duradera.

De esta manera, el artículo objeto de examen incorpora un principio de

estabilidad y seguridad respecto de lo acordado “*hasta la finalización de los tres periodos presidenciales posteriores a la firma del Acuerdo final*”. Periodo que, estima la Corte, es además coherente con las finalidades del mencionado Acuerdo y hace posible que sea implementado con respeto de las competencias de las autoridades y órganos del Estado, a nivel nacional y territorial.

Como principio que subyace al propio Acuerdo de Paz, busca mantener los compromisos asumidos en el Acuerdo Final en razón a que se trata de una política pública de Estado dirigida a la consecución de la paz y, por lo mismo, se proyecta más allá de un periodo gubernamental. En esta dirección, se reduce el riesgo de que se retroceda u obstruya el grado de cumplimiento del Acuerdo o, sea incierto, para las partes y el propio Estado, en su conjunto, las obligaciones que se han derivado del Acuerdo Final.

En ese sentido, esta Corporación arriba al entendimiento según el cual el artículo 2° del Acto Legislativo 02 de 2017 hace parte de los lineamientos esenciales y concretos de política pública del Estado colombiano en procura de avanzar en la terminación del conflicto armado interno y lograr la cabal observancia de unas específicas condiciones previamente acordadas y delimitadas en el clausulado del Acuerdo Final, las cuales, como ya se ha dejado en claro en esta providencia, habrán de ser desarrolladas con posterioridad mediante su implementación o ejecución y se basarán en el acatamiento de las previsiones constitucionales sobre producción de normas jurídicas y, en general, sobre el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos órganos y autoridades estatales.

Por lo dicho en precedencia, el artículo segundo del A.L. 02 de 2017 será declarado exequible, en cuanto se entiende que incorpora un principio de estabilidad y seguridad respecto de lo acordado “*hasta la finalización de los tres periodos presidenciales posteriores a la firma del acuerdo final*”. Dicho principio es deferente con las finalidades del Acuerdo y hace posible su implementación con respeto de las competencias de las autoridades y órganos del Estado, a nivel nacional y territorial.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del Acto Legislativo 02 de 2017, “*Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”, en los términos señalados en esta sentencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado
Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con aclaración de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

Con aclaración de voto

ROCÍO LOAIZA MILIÁN
Secretaria General (e.)