

Sentencia C-245/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-No vulnera el principio de unidad de materia en el procedimiento de formación del acto legislativo 01 de 2016 por lo tanto se declara la exequibilidad de la norma demandada

La Corte señaló que el vicio por desconocimiento del principio de unidad de materia alegado por las accionantes contra el artículo 5° del AL01/2016 no presenta una vulneración a dicho principio, por cuanto, se trata de un requisito que no es exigible frente a actos legislativos, pues dicho acto de reforma puede tratar diversos temas y asuntos sin que sea posible reducirlo a uno solo de ellos, en virtud del principio de unidad constitucional. En consecuencia, la Sala no advierte ninguna irregularidad y declaró la exequibilidad de la norma demandada, respecto de este cargo (...).

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN RELACION CON EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Jurisprudencia constitucional

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Requisitos para estructurar cargo por violación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Exigencias

La Corte ha sido enfática en señalar que para el planteamiento de un cargo por violación del principio de consecutividad se exige que el demandante presente las razones por las cuales: (i) lo aprobado en segunda vuelta modifica de manera esencial el texto que resultó acogido en el curso de la primera; o (ii) lo debatido en primera vuelta carece de conexión con las normas aprobadas en segunda vuelta, de modo que se está ante un asunto nuevo. En vista de lo anterior, este Tribunal ha manifestado que la formulación de un cargo por

infracción de las exigencias constitucionales que se desprenden del principio de consecutividad impone a los demandantes deberes especiales de argumentación, por lo cual no basta con advertir la existencia de diferencias entre lo aprobado en primera vuelta y el texto final acogido en la reforma constitucional. En otras palabras, la acusación debe dar cuenta de que (i) la institución política reformada fue objeto de una modificación de tal trascendencia que se alteró su esencia; o (ii) de que lo debatido y decidido en segunda vuelta fue un tema completamente nuevo

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Modificaciones o adiciones introducidas en segunda vuelta que no constituyen un cambio esencial

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Exigencias

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR EXCESO EN EL PODER DE REFORMA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Exigencias

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO POR VICIOS DE COMPETENCIA-Requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO POR SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Incremento de la carga argumentativa

INHIBICION EN CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Incumplimiento de la carga argumentativa propia de las demandas por sustitución de Constitución

Referencia: Expediente D-11768

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º 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”.

Actores: Julia Adriana Figueroa Cortes y otros.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., cinco (5) de junio de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional (en adelante, la “Corte”), en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, las ciudadanas Julia Adriana Figueroa Cortés, Luz Marcela Pérez Arias, Adriana Patricia Martínez Romero, Marisol Figueroa Cortés y Judith Maldonado Mojica solicitan a la Corte declarar la inexequibilidad del artículo 5º 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 adelante, “AL01/2016”).

Por medio de auto de fecha nueve (9) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), el Magistrado ponente dispuso admitir la demanda, al constatar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991; correr traslado al Procurador General de la Nación, a fin de que emitiera su concepto en los términos de los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución; fijar en lista el proceso con el objeto de que cualquier ciudadano impugnara o defendiera la norma; y comunicar la iniciación del mismo al Presidente del Congreso, para los fines previstos en el artículo 244 de la Carta, así como al Presidente de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Interior, al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Alta Consejería Presidencial para la Paz y a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Así mismo, se invitó a participar en el presente proceso al Director de la Academia Colombiana de Jurisprudencia; a la organización Colombianos y Colombianas por la Paz; a la Fundación Ideas para la Paz; a la Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y contra la Guerra –REDEPAZ; a la Fundación País Libre; al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –DEJUSTICIA; a la Corporación Excelencia en la Justicia; a la Corporación Siglo XXI; al Partido Liberal Colombiano; al Partido Social de Unidad Nacional; al Partido Conservador;

al Partido Opción Ciudadana; al Partido Centro Democrático; al Partido Cambio Radical; al Partido Alianza Verde; al Partido Polo Democrático Alternativo; al Partido Alianza Social Indígena; al Movimiento Social y Político Marcha Patriótica; al Centro de Investigación y Educación Popular –CINEP; a la Asociación de Oficiales Retirados de las Fuerzas Armadas –ACORE; a los Decanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia, de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Sabana, del departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT y de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario; a Fedesarrollo; a la Asociación Nacional de Industriales –ANDI; al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS); a la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR); al Centro Nacional de Memoria Histórica; a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; a la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial; a la Defensoría Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales; al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia; y al Director de Human Rights Watch, así como el grupo de ciudadanos conformado por Jaime Castro, Hernando Yepes Arcila, Carlos Lleras de la Fuente, Carlos Esteban Jaramillo, Jorge Bustamante Roldán, Oscar Ortiz González, Lorena Garnica de la Espriella y Carlos Hugo Ramírez Zuluaga. Igualmente, se invitó a los siguientes expertos: padre Francisco de Roux, fundador del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio; y Rafael Nieto Loaiza, periodista, abogado y catedrático.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

A. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada, subrayando y resaltando en negrilla el texto que se solicita sea declarado inexecutable:

“ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2016.

(julio 7)

por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[...]

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”.

B. LA DEMANDA

Las demandantes solicitaron a la Corte declarar la inexecutable de la disposición acusada -artículo 5 del AL01/2016-, al considerar que el Congreso (i) había vulnerado los principios de consecutividad y unidad de materia en el procedimiento de formación del Acto Legislativo; y, (ii) actuando como constituyente derivado, había excedido su poder de reforma, de modo que se ha presentado una sustitución de la Constitución en diferentes pilares esenciales.

A partir de esa consideración, las demandantes expusieron de manera individual cada uno de los cargos de inconstitucionalidad.

1. Primer cargo: violación al principio de consecutividad y unidad de materia

De conformidad con lo señalado en la demanda, el condicionamiento a la vigencia del AL01/2016 contenido en el artículo 5º demandado vulnera el principio de consecutividad contenido en el inciso 3º del artículo 375 de la Constitución Política[1]. Las demandantes sostienen que, a pesar de que desde el inicio del trámite en el Congreso se discutió la necesidad de refrendación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (en adelante, “Acuerdo Final”) como condición para el adelanto de las políticas contenidas en el Acto Legislativo, esta refrendación no se planteó como condición para la vigencia de la totalidad de la reforma, “aspectos [...] que

comportan dos circunstancias por completo diferentes”[2]. Señalan que el condicionamiento de refrendación para la entrada en vigencia de todo el Acto Legislativo, tal como se encuentra contenido en el artículo 5, tan solo fue incluido en el segundo período –específicamente, en la ponencia presentada del octavo debate-[3].

Las demandantes destacan que, sin perjuicio de que el legislador goza de libertad de configuración con respecto a la entrada en vigencia de las leyes o actos legislativos, la jurisprudencia de la Corte sólo ha contemplado dos posibilidades: (i) que rija a partir de su promulgación, o (ii) a partir de una fecha posterior, cierta y determinada. Con base en esto, sostienen que el artículo 5 del AL01/2016 supedita la entrada en vigencia de este cuerpo normativo a una condición, a saber, la refrendación popular del Acuerdo Final, lo cual no se encuentra contemplado en las hipótesis antes mencionadas.

2. Segundo cargo: sustitución de la Constitución en el eje definitorio de separación de poderes

Según lo señalado por las demandantes, “[e]l contenido esencial del principio de separación de poderes consiste en que ninguna de las ramas del poder público está habilitada para superponerse sobre otra, de modo que le impida el ejercicio cabal de sus competencias”. [4] En esa medida, sostienen que el artículo 5 del AL01/2016 introduce en la Carta un elemento nuevo consistente en que el poder legislativo puede condicionar o limitar las facultades del poder ejecutivo. De este modo, el Congreso, por medio del referido artículo, se adjudica poderes supremos para interferir en las funciones del Presidente, facultad que no le está adjudicada en la Constitución.

En consideración de las demandantes, dicha extralimitación del legislador se agrava aún más si se tiene en cuenta que, en virtud del artículo acusado, la decisión correspondiente a la entrada en vigencia del AL01/2016 recae en cabeza de un tercero. Lo anterior implica una indebida injerencia del legislador en la órbita de competencia del Presidente de la República, pues la decisión de firmar e implementar un acuerdo de paz se encuentra dentro del marco funcional o competencial del Presidente. Por lo anterior, consideran que, de encontrarse exequible la norma, la Corte debe aplicar la regla general de vigencia de la ley, en aras de no comprometer las facultades del Presidente de la República.

3. Tercer cargo: sustitución de la Constitución en el eje definitorio de supremacía

constitucional

Según las demandantes, el artículo 5 del AL01/2016 sustituye el principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 4º de la Carta, el cual constituye un eje definitorio de la Constitución. Consideran que la disposición acusada desconoció las formas y métodos de producción de las normas definidas por la Carta Política, al conferir de manera impropia al pueblo una decisión establecida en cabeza del Congreso por la Constitución. Por lo anterior, la norma acusada hace de la soberanía popular un hecho ilimitado, pues por medio de ella se le faculta al pueblo dejar sin efectos una reforma desarrollada por un poder constituido constitucionalmente para tal fin.

Sumado a lo anterior, manifiestan que se le confiere de manera impropia a un tercero (el pueblo) facultades que no se enmarcan dentro de los límites establecidos por la Constitución, debido a que la refrendación popular limita las facultades presidenciales para firmar e implementar un acuerdo de paz. Lo anterior implica desconocer que, como lo establece el artículo 3º Superior, la soberanía popular debe efectuarse con arreglo a la Constitución Política. La aceptación de una interpretación contraria, sostienen, haría inviable la existencia del Estado, pues ello conllevaría la consumación de un modelo de participación directa contrario al principio de participación democrática consagrado en la Carta.

4. Cuarto cargo: sustitución de la Constitución en el eje definitorio de la obligación del Estado de respetar y garantizar los derechos humanos

Las demandantes sostienen que “el acto legislativo 01 de 2016, al establecer de manera tácita que el Acuerdo Final no se podía implementar pues su vigencia se supeditaba a la decisión popular mediante un mecanismo de refrendación posteriormente definido, sustituye la obligación estatal de respetar y garantizar los derechos humanos, que define esencialmente la Constitución de 1991”. Lo anterior, por cuanto, en su concepto, el Acuerdo Final tiene inmerso en su esencia normas de derecho internacional humanitario, integra el bloque de constitucionalidad y, por ende, su desarrollo legal no puede someterse a la refrendación. En esa medida, consideran que, “[s]ometer a refrendación el cumplimiento de los principios fundantes de la CP de 1991 y los tratados internacionales que hacen parte integrante del bloque de constitucionalidad, sustituye la Constitución,

quien además en su propio texto dejó claramente señalado que la Constitución (incluido el bloque de constitucionalidad) es norma de normas)".

5. Quinto cargo: sustitución de la constitución en el eje definitorio del deber del Estado frente a la búsqueda de la paz

En la demanda se sostiene que la norma acusada sustituye "el deber del Estado frente a la búsqueda de la paz como un deber de obligatorio cumplimiento". En esta medida, las demandantes consideran que la Constitución Política tiene como rasgo definitorio la búsqueda de la paz como deber y fin del Estado, el cual es sustituido por la consideración de que "[l]a iniciativa del gobierno de buscar e implementar acuerdos de paz estará sometida a la voluntad popular". En consecuencia, señalan que reducir la paz a una decisión de mayorías implica que ésta pierda su carácter como deber, por estar supeditado a un tercero, y como fin, pues no se pone en acción un mecanismo eficaz para garantizarla.

6. Sobre el escrito de corrección de la demanda

Las demandantes presentaron escrito de corrección, en donde unificaron los cargos CUARTO y QUINTO en un único cargo denominado "sustitución de la Constitución de los ejes definitorios de obligación estatal de respetar y garantizar los derechos humanos y el deber del Estado frente a la búsqueda de la paz como un deber de obligatorio cumplimiento". Sobre este CUARTO cargo unificado, las demandantes sostuvieron que la paz y la protección de los derechos humanos, como deber, obligación y finalidad del Estado, son un eje definitorio de la Constitución que encuentra su consagración en el Preámbulo y los artículos 1, 2, 5, 22, 93, 94, 214, y 215-2. Manifestaron que, por medio del artículo 5 del AL01/2016, "[e]l Congreso excedió sus competencias reformativas al establecer que un principio constitucional -la paz como fin del Estado- se debía someter a la refrendación por parte del pueblo"[5]. La paz, entendida como valor supremo que posibilita la convivencia civil, no puede estar sujeta a las reglas de las mayorías. Teniendo en cuenta que "ni el congreso (en la aprobación de un acto legislativo) ni el pueblo (en un referendo) fungen como poder constituyente originario"[6] -sino como poder constituido[7]-, la posibilidad de sustitución de la Constitución por parte de éstos se encuentra proscrita. De este modo, siendo la rama ejecutiva la principal responsable de "propender al logro y mantenimiento de la paz"[8], en

virtud del artículo acusado no es posible garantizar los mecanismos jurídicos tendientes a este fin, pues la facultad de firmar e implementar un acuerdo de paz se encuentra limitada y condicionada a la decisión de un tercero.

Teniendo en cuenta este escrito de corrección, mediante auto del nueve (9) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), tras aceptar la unificación de cargos propuesta por las demandantes, se resolvió admitir los cargos SEGUNDO y CUARTO, de modo que la totalidad de los cargos formulados por las accionantes contra el artículo 5º del AL01/2016 fueron admitidos.

En consecuencia, los cargos que serán objeto de pronunciamiento por parte de la Corte en la presente providencia son los siguientes: (i) violación de los principios de consecutividad y unidad de materia; (ii) sustitución de la Constitución en el eje definitorio de separación de poderes; (iii) sustitución de la Constitución en el eje definitorio de supremacía constitucional; y (iv) sustitución de la Constitución en el eje definitorio de obligación estatal de respetar y garantizar los derechos humanos y el deber del Estado frente a la búsqueda de la paz como un deber de obligatorio cumplimiento.

C. INTERVENCIONES

1. Intervenciones oficiales

a. Agencia Colombiana para la Reintegración[9]

La Agencia intervino en el presente proceso con el fin de solicitar que se declare la exequibilidad del aparte demandado. Tras resaltar la importancia del AL01/2016, afirmó que no se vulneró el principio de consecutividad, “dado que la necesidad de refrendar los acuerdos para que el acto legislativo tuviese vigencia sí se había tenido en cuenta desde los primeros debates”[10]. Señaló que no existe una obligación de contar con el mismo texto en todos los debates legislativos que se surtan y que el Congreso podía libremente decidir que el artículo demandado no quedaría en la forma en la que se planteó en el primer debate. Afirmó también que la Corte ya estableció en la sentencia C-699 DE 2016 que “[d]ebe ser el Congreso quien defina la vigencia del Acto Legislativo (...) [y que] el Congreso tiene también competencia para interpretar cuándo esas facultades entran en vigencia, pues el órgano encargado de aplicar la Constitución tiene, como presupuesto analítico

necesario, la competencia para interpretarla”.

En relación con la presunta violación al principio de unidad de materia, el interviniente consideró que dicho principio se encuentra satisfecho en el trámite llevado a cabo. Afirmó que la exigencia de la refrendación se estableció en el Acuerdo Final, como compromiso del Presidente con los colombianos. Señaló igualmente que la exigencia de la refrendación guarda relación directa con el Acto Legislativo, teniendo en cuenta: (i) la importancia de la participación del pueblo colombiano respecto a una materia tan relevante como la paz; (ii) la importancia de la promoción de la participación y el fomento de una cultura política; (iii) la necesidad de darle un fundamento al desarrollo normativo y a la formalización jurídica del Acuerdo Final; y (iv) que la refrendación sienta las bases políticas para el reto de implementar el Acuerdo Final.

Con respecto al cargo de sustitución de la Constitución por presunta vulneración del principio de separación de poderes, manifestó que este cargo no está llamado a prosperar. Señaló que el AL01/2016 no limita el principio de separación de poderes porque la potestad de reforma en cabeza del Congreso no se cede al pueblo en ningún momento. Por el contrario, es dicho órgano el encargado de determinar las leyes y actos legislativos que implementen el Acuerdo Final[11]. Por otra parte, a juicio del interviniente, yerran las demandantes en el presente cargo al considerar que la exigencia de refrendación ha de convertirse en regla general, ignorando su naturaleza de caso particular y concreto. Citando nuevamente la jurisprudencia de la Corte[12], la Agencia Colombiana para la Reintegración señaló que el proceso de refrendación cobija al “Congreso y a las distintas corporaciones de representación del orden territorial”[13], pudiendo ser éstas quienes adelanten dicha labor, por lo cual “en ningún momento está el Congreso delegando su facultad de reformar la Constitución al pueblo”[14].

Continuó el interviniente señalando que el cargo por sustitución del principio de supremacía constitucional tampoco está llamado a prosperar. Afirmó que la Constitución Política establece que la democracia es un principio y eje esencial del Estado[15], y por ende la Carta no prohíbe que las decisiones trascendentales del país se refrenden. Por lo anterior, sostuvo que, siendo el pueblo el fundamento del poder público, “es dable consultarle sobre situaciones y decisiones que pueden cambiar e incidir en el curso del país”[16], como es el caso del Acuerdo Final. En este orden de ideas, señaló que las formas de participación no se

limitan “a un referendo o a una consulta al Constituyente primario”[17], sino que, por el contrario, la Corte Constitucional reiteradamente ha aceptado nuevos mecanismos de participación, siendo la refrendación vía Congreso válida para el caso concreto[18]. El interviniente concluyó, respecto a este cargo, afirmando que no se evidencia suplantación por parte del pueblo de las competencias del Presidente o del Congreso.

Con respecto al tercer cargo, el interviniente señaló que las demandantes no logran definir con claridad el eje definitorio presuntamente reemplazado y que tampoco hay claridad en la demanda con respecto a por qué el Acuerdo Final hace parte de las normas de ius cogens, siendo evidente que en las modificaciones realizadas al Acuerdo Final después de los resultados del plebiscito del 2 de octubre de 2016 se le negó este carácter. A juicio de la Agencia Colombiana para la Reintegración, el Acuerdo Final no es el único mecanismo que garantiza y protege los derechos humanos en el territorio nacional, razón por la cual, “con o sin la refrendación”[19], éstos se encuentran asegurados. Afirmó que, contrario a la interpretación del demandante, el artículo 3º común de los Convenios de Ginebra es de carácter sustantivo, y que éstos, “acobijados por el principio de soberanía, no entran a regular la forma o la vía en que este Acuerdo Especial es introducido en el Derecho Interno de cada país”[20].

Por último, en relación con el cargo por sustitución del deber del Estado frente a la búsqueda de la paz como deber de obligatorio cumplimiento, el interviniente señaló que éste tampoco está llamado a prosperar. Luego de realizar un recuento del tratamiento jurídico que la Corte le ha dado a la paz, afirmó que “el artículo demandado no pone en cuestión la naturaleza de la paz como principio, deber y derecho constitucional, sino que plantea la necesidad de que el Acuerdo Final [...] sea refrendado popularmente”. Como corolario de lo anterior, señaló que la exigencia de refrendación popular tiene como propósito consultar al pueblo sobre las medidas contenidas en el Acuerdo Final y en ningún momento se pone en tela de juicio el carácter de la paz como principio constitucional.

b. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado[21]

La Agencia intervino en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte declararse inhibida con respecto a los cargos presentados en la demanda[22]. Como pretensión subsidiaria, solicitó que se declare la exequibilidad del aparte demandado.

Por otra parte, afirmó que tampoco se evidencia violación alguna al principio de consecutividad. Sobre este punto señaló, en primer lugar, que la Corte ha sostenido en su jurisprudencia[24] que el procedimiento de formación de leyes y actos administrativos ha de ajustarse al trámite contemplado en la Constitución, pero que este no debe interpretarse de manera restrictiva. De lo contrario, se llegaría al exceso de considerar como vicio de procedimiento cualquier novedad introducida en el texto del articulado. De este modo, destacó que las demandantes reconocen que desde el primer período del trámite del AL01/2016 se puso de presente la necesidad de refrendación del Acuerdo Final, y procedió a demostrar que así fue en las distintas etapas del trámite[25]. Concluyó entonces que el condicionamiento para la eficacia de las disposiciones en el mencionado acto legislativo “no fue incluido en sede de segunda vuelta de forma arbitraria o caprichosa”[26], y que, a pesar de que dicho condicionamiento no estuvo plasmado expresamente en el artículo 5 durante el primer período de debates, existe una relación de conexidad entre tal exigencia y lo discutido en el primer período.

Con respecto al cargo correspondiente a la presunta sustitución del eje definitorio de separación de poderes, afirmó que éste carece de certeza al no recaer sobre ninguna norma jurídica o la interpretación de ella. A juicio de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, dicho cargo “parte de una conjetura puramente subjetiva según la cual el Presidente de la República no va a poder implementar los acuerdos de paz, a partir de los resultados del plebiscito del 2 de octubre de 2016”[27]. Afirmó que la demanda fue presentada con anterioridad a la refrendación realizada por el Congreso, por lo cual la supuesta imposibilidad de implementación del Acuerdo Final se basa en hipótesis coyunturales y fácticas, más no normativas.

Igualmente, en relación con este mismo cargo, el interviniente señaló que el artículo demandado “no estructura una nueva configuración del principio de separación de poderes que sea radicalmente opuesta a la preexistente”[28]. Afirmó que, con independencia del incumplimiento de los requisitos de la demanda de inconstitucionalidad, dicho cargo no está llamado a prosperar en cuanto a que del artículo 5 del AL01/2016 no se desprende que el legislador pueda imponer la refrendación como límite a las facultades del Presidente. La norma demandada tampoco implica una “indebida injerencia de una rama del poder público sobre otra”. [29] Señaló que en la sentencia C-699 de 2016 la Corte precisó que la refrendación podía cumplirse a través de otros mecanismos igualmente democráticos. Así,

se está en presencia de un “contexto de flexibilización de la escogencia y practica”[30] de los mecanismos de refrendación, que no vulnera el principio de separación de poderes. Concluyó el interviniente que en la actualidad los poderes públicos están actuando de manera armónica dentro de sus competencias con respecto a la implementación del Acuerdo Final, sin que se haya evidenciado afectación al principio en cuestión.

Con respecto al tercer cargo, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado señaló que éste carece de certeza. Según el interviniente, la argumentación de las demandantes se fundamenta en conjeturas puramente subjetivas, originadas en el contexto de incertidumbre acaecido con posterioridad a los resultados del plebiscito del 2 de octubre de 2016. Igualmente, afirmó que no se evidencia sustitución alguna al principio de supremacía constitucional, aportando argumentos similares a los utilizados para defender la constitucionalidad de la norma demandada por el cargo anterior. Destacó que el AL01/2016 es un mecanismo transitorio y excepcional, “de tal manera que no puede hablarse de sustitución cuando no existe un cambio permanente del principio supuestamente afectado”. [31]

Por último, el interviniente señaló que el cuarto cargo carece de certeza, pertinencia, y suficiencia. Afirmó que las demandantes yerran al considerar el plebiscito como la única forma de refrendación, lo cual a la luz de la jurisprudencia de este tribunal resulta erróneo. Dicho error, a juicio del interviniente, derrumba los argumentos presentados para este cargo. Afirmó también que el artículo demandado no sustituye el deber constitucional de proteger la paz y los derechos humanos, en cuanto a que la refrendación del AL01/2016 es una garantía de legitimidad del Acuerdo Final. Citando la jurisprudencia de esta Corte[32], afirma que este Tribunal ya se ha pronunciado respecto a la “presunta renuncia al derecho a la paz por dejarlo aparentemente sujetado a la voluntad de las mayorías”[33], razón por la cual estimó que la Corte puede extender efectos de cosa juzgada constitucional. Señaló que la refrendación no implicó la pérdida de competencias para ningún órgano, como tampoco implica que éstos puedan desistir del deber de conseguir la paz, y que la refrendación no tiene efectos normativos, sino políticos[34]. El interviniente concluyó que la sustitución sólo puede predicarse en casos de magnitud extrema, situación que dista del caso concreto.

2. Intervenciones académicas

a. Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá[35]

Los intervinientes solicitaron que se declare la inexequibilidad del aparte demandado por el cargo de violación al principio de consecutividad. Por su parte, consideran que no existe violación de la Constitución por los cargos restantes. En primer lugar, manifestaron que, si bien en el trámite del AL01/2016 en el Congreso de la República se discutió sobre el condicionamiento del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y de las facultades especiales del Presidente de la República frente a la refrendación popular del Acuerdo Final, este tema no fue abordado con relación a la cláusula de vigencia.

Afirmaron que solo hasta el octavo debate en segunda vuelta se discutió plenamente la entrada en vigencia del AL01/2016. Agregaron que sólo hasta dicho debate se planteó que el condicionamiento antes referido al Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y a las Facultades especiales del Presidente de la República habría de extenderse a todo el Acto Legislativo. Citando la sentencia C-178 de 2007, los intervinientes señalaron que, según la Corte, “el principio de consecutividad se cumple cuando a) el tema debe haber sido debatido y votado durante los debates correspondientes (sic); b) en cada debate solo pueden discutirse los asuntos que hayan sido considerados en los debates precedentes, y c) las modificaciones y adiciones que se introduzcan deben guardar relación de conexidad material con lo que ha debatido (sic) en las etapas anteriores al trámite legislativo”. En ese orden de ideas, los intervinientes concluyeron que se evidencia una “grave alteración al principio de consecutividad para la totalidad del A.L.-01/2016”, por lo cual el artículo 5 de dicho acto legislativo debe ser declarado inexecutable.

Con respecto al “exceso de libertad de configuración legislativa” planteado en la demanda, consideraron que dicho cargo no está llamado a prosperar por carencia de competencia por parte de la Corte. Sostuvieron que, en primer lugar, “es la regla general que el [Congreso de la República] establezca las cláusulas de vigencia a partir de reglas de temporalidad”. En segundo lugar, señalaron “que no hay cláusula constitucional que delimite, al menos de manera somera, reglas determinadas sobre la vigencia de las normas”. En esa medida, los intervinientes señalaron que, como consecuencia de lo anterior, la Corte ha establecido que sólo se puede predicar la inexequibilidad de las disposiciones relativas a la vigencia de las normas cuando éstas produzcan situaciones de discriminación o “afecten de manera

injustificada otra regla o valor superior”.

Refiriéndose al cargo de unidad de materia, sostuvieron que el AL01/2016 ostenta conexidad teleológica y que esta Corte ha establecido que los requisitos de unidad de materia deben ser abordados con flexibilidad por el tribunal constitucional para salvaguardar el principio democrático.

Afirmaron que los cargos contra el artículo 5 del AL01/2016 por sustitución de la Constitución no están llamados a prosperar. Sostuvieron que el artículo demandado no limita las facultades del Presidente de la República y que, por el contrario, la condición de refrendación busca hacer efectivo un mandato de la Constitución: “cumplir con el efecto expansivo y universal del principio democrático”. Sostuvieron que para declarar la inexequibilidad de la norma no es suficiente constatar únicamente que ella modifica un pilar fundamental de la Constitución, sino que también tiene que contrariarlo.

Por último, los intervinientes concluyeron resaltando la necesidad de que, en virtud de la presunción de constitucionalidad, los efectos del fallo de inexequibilidad sobre la norma demandada tengan efectos a futuro. Esto, con el fin de salvaguardar la fuerza ejecutoria de los actos normativos expedidos en ocasión del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

b. Academia Colombiana de Jurisprudencia[36]

La Academia intervino ante la Corte con el fin de solicitar que se declare inhibida para pronunciarse con respecto a la constitucionalidad del aparte demandado. Sostuvo que el AL01/2016 se encuentra vigente, por cuanto se cumplió con la exigencia de refrendación popular, según los criterios expuestos en la sentencia C-699 de 2016. Citando la misma sentencia, el interviniente afirmó que existe cosa juzgada sobre la vigencia del AL01/2016. Aun así, si “llegara a considerarse el estudio de las acusaciones que el actor plantea”, el interviniente advierte que la demanda no cumple con los requisitos de “necesidad, pertinencia, suficiencia, claridad [y] certeza” propios del test de sustitución.

3. Intervenciones ciudadanas

a. Senadores Fernando Nicolás Araújo Rumié, Daniel Alberto Cabrales Castillo, y

Jaime Alejandro Amín Hernández

En calidad de Senadores de la República, Fernando Nicolás Araújo Rumié, Daniel Alberto Cabrales Castillo y Jaime Alejandro Amín Hernández, solicitaron a la Corte mantener “incólume la condición refrendadora para su vigencia”. En ese orden de ideas, manifestaron que “[l]a condición de la refrendación popular del Acuerdo Final, emanada por la libertad de configuración legislativa del Congreso, es el elemento que materializa la voluntad del pueblo colombiano para aceptar o rechazar el contenido de los Acuerdos. Así, la decisión soberana de los ciudadanos colombianos expresada en los comicios del plebiscito realizados el día 2 de octubre de 2016, que por una mayoría suficiente NO acogió el contenido del acuerdo final, es la condición constitucional para que no se surtan los efectos jurídicos del Acto Legislativo 01 de 2016. Desconocerlo, sería una afrenta directa contra la democracia y, peor aún, a la soberanía del pueblo colombiano frente al ejercicio excesivo de los Poderes Públicos”.

b. Eduoro Echeverri Quintana

El ciudadano intervino en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte Constitucional abstenerse de “emitir fallo de fondo sobre las demandas presentadas contra el Acto Legislativo 01 de 2016” por incompetencia de esta Corporación. De igual forma, solicitó que se rechacen las demandas que sobre esa misma reforma constitucional llegaran a presentarse. Afirmó que el AL01/2016 perdió vigencia como resultado de la votación realizada el 2 de octubre de 2016.

Citando la jurisprudencia de este Tribunal, el interviniente señaló que, aunque la vigencia de una norma no es requisito para que proceda el control constitucional, existen excepciones, como la reconocida en la sentencia C-387 de 2015. En relación con el caso en cuestión, trayendo a colación el antecedente jurisprudencial antes mencionado, señaló que: “(...) la Corte ha sostenido que: (i) cuando no existen dudas sobre la pérdida de vigencia de la norma acusada, sea porque ha operado su derogatoria o porque se trata de una norma de efectos temporales una vez que ha vencido su término de vigencia, la Corte debe inhibirse, salvo que el contenido normativo acusado siga produciendo efectos”.

En ese mismo orden de ideas, citando la sentencia C-1114 de 2003, destacó que: “[c]uando se trata de pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma de efectos temporales

pero una vez que ha vencido su término de vigencia, no hay lugar a emitir un fallo de fondo, dado que una tal decisión sería inocua tanto si se declara la exequibilidad de tales disposiciones, como si se afirma su inexequibilidad”.

c. Ciudadanos Oscar Ortiz González, Hernando Yepes Arcila, Carlos Esteban Jaramillo, Esteban Jaramillo A., Laura A. Silva Gómez, Jaime Castro, María Paula Robayo y Carlos Hugo Ramírez

Los ciudadanos intervinieron ante la Corte con el fin de solicitar que se declare la exequibilidad del aparte demandado con respecto al primer cargo.

Señalaron los intervinientes que, a lo largo de todo el trámite[37] surtido en el Congreso, “el texto sometido a debate proponía condicionar a la refrendación popular del “Acuerdo Final”, tanto la vigencia del “Procedimiento legislativo especial para la paz” como de las “Facultades presidenciales de paz”[38]. Afirmaron que, en ese orden de ideas, se respetaron los principios de consecutividad y unidad de materia. Por otra parte, sostuvieron que dichos principios se encuentran salvaguardados ya que, en virtud del principio de identidad flexible, “no existe como tal una prohibición constitucional para que en la segunda vuelta se introduzcan modificaciones a los textos aprobados por la primera; con base en el [artículo] 160 de la Constitución Política, en el debate sobre lo aprobado en el primer período se pueden introducir modificaciones a lo previamente aprobado. Lo único que se exige es que se trate de iniciativas presentadas en la primera vuelta (por oposición a artículos o textos aprobados)”[39]. En ese mismo orden de ideas, afirmaron que el proyecto original de acto legislativo contenía dos materias (el procedimiento legislativo especial para la paz y las facultades presidenciales para la paz), sobre las cuales versaba el condicionamiento de refrendación. Señalaron que los artículos 3 y 4 del AL01/2016 fueron incorporados con posterioridad.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Ministerio Público, mediante Concepto No. 006325 rendido el ocho (8) de junio de dos mil dieciséis (2016), solicitó a la Corte que declare la exequibilidad del artículo 5 del AL01/2016.

El Ministerio Público señaló que, con respecto al principio de consecutividad, en primer

lugar[40], “la verdadera prohibición [contenida en el artículo 375 C.P.] no recae sobre los textos, ni sobre el alcance de las normas, sino sobre los temas que pueden ser o no aprobados válidamente en la segunda parte del trámite”[41]. En este orden de ideas, sostuvo que, si bien es cierto que el texto de vigencia solo fue aprobado en el octavo debate, también lo es que la refrendación popular del AL01/2016 correspondió a un tema presente desde el primer debate[42]. A juicio del Ministerio Público, yerran las demandantes al considerar que el artículo 5 de la mencionada reforma es novedoso en cuanto a que no es lo mismo condicionar los efectos de una norma que supeditar su vigencia. Advirtió que no comparte tal interpretación por dos razones: (i) “la prohibición del artículo 375 no impide cambiar los alcances de una misma institución que ya ha sido objeto de debate”; y (ii) “las demandantes yerran en el cargo, toda vez que parecieran entender que la vigencia de una norma es un fenómeno equiparable a su existencia. Por el contrario, la vigencia es una institución ligada directamente al momento en que la disposición empieza a producir efectos, y no guarda relación con la existencia de los textos, evento este que ocurre cuando se cumplen todos los formalismos para su creación”[43]. Concluyó que cuando el legislador decide sobre la vigencia de una norma resuelve simultáneamente sobre un mismo tema: sus efectos.

Con respecto al cargo relativo a la presunta vulneración del principio de unidad de materia, el Ministerio Público afirmó que éste no está llamado a prosperar. Sobre el particular manifestó que el principio de unidad de materia no implica -como lo sugieren las demandantes- que el título de la norma determina el único sentido de ésta. Por el contrario, sostuvo que el principio de unidad de materia hace referencia a una exigencia de conexidad entre todas las disposiciones de una norma, y entre ellas y su título. A su juicio, lo anterior explica por qué una norma puede regular una temática simultáneamente de varias maneras, sin desbordar el referido principio[44]. Así, “la regla de unidad de materia no se refiere al sentido regulativo, sino a las temáticas normadas”[45]. Concluyó que “la regla de unidad de materia obliga a que todas las disposiciones versen sobre dichos mecanismos; pero no como una imposibilidad para establecer condiciones o requisitos a las referidas herramientas, aunque ello ralentice o incluso impida su aplicación, pues en todo caso, tal efecto sigue perteneciendo al mismo tema regulado”[46].

El Ministerio Público advirtió que el cargo de sustitución del principio de separación de poderes tampoco está llamado a prosperar. En este sentido, sostuvo que, a pesar de que las

demandantes aciertan al identificar la separación de poderes como eje axial de la Constitución, no se evidencia una violación a dicho principio. La argumentación del Ministerio Público con respecto a este punto puede resumirse en los siguientes términos: (i) las disposiciones contenidas en el AL01/2016 tratan “medidas que no eliminan las potestades ordinarias de los diversos órganos estatales, sino que establecen un catálogo adicional y paralelo de facultades para la implementación del Acuerdo Final; (ii) a la luz del principio de colaboración armónica, la fórmula de vigencia utilizada [...] materializó una forma de colaboración armónica entre el pueblo, como órgano constitucional, y el Congreso”; (iii) los mecanismos de participación no están taxativamente señalados en el ordenamiento jurídico colombiano[47]; y (iv) el Congreso no renunció a su facultad de regular la implementación del Acuerdo Final.

Por otra parte, a juicio del Ministerio Público, las demandantes aciertan al identificar la supremacía constitucional como eje axial de la Constitución, pese a lo cual señaló que el cargo no está llamado a prosperar. Afirmó que la supremacía constitucional es una “consecuencia emanada directamente de la soberanía popular”[48], y que este principio implica “que el sometimiento del pueblo se materializa en las formas de encauzar la participación popular”[49]. De igual forma, señaló que el principio de supremacía constitucional no implica el sometimiento del pueblo a sus representantes, citando a manera de ejemplo el artículo 377 de la Constitución Política. Concluyó que no se evidencia quebrantamiento alguno al principio de supremacía constitucional.

Con respecto a la presunta sustitución del deber de buscar la paz y de proteger los derechos humanos, el Ministerio Público advierte que, si bien es cierto que los derechos fundamentales son un pilar de la Constitución Política, en el caso concreto no se evidencia su quebrantamiento. Sostiene que la exigencia de refrendación contenida en la disposición demandada está dirigida a un acuerdo de paz en concreto, y no al derecho a la paz. Por otra parte, afirma que “la negativa de dicha refrendación en nada hubiera menoscabado el deber del Presidente de la República de buscar la paz”[50].

El Ministerio Público concluyó señalando que acceder a los cargos formulados por las demandantes “generaría un efecto más gravoso sobre las mismas garantías constitucionales que se buscan proteger”[51], pues la declaratoria de inexequibilidad de la disposición demandada tendría como consecuencia modificar el momento en que el

Procedimiento Legislativo para la Paz y las facultades presidenciales para la paz hubieran entrado a regir. Así, dichas figuras habrían vencido en un momento distinto si la vigencia del AL01/2016 se cuenta a partir de su promulgación o a partir de la refrendación. Sostuvo que lo anterior también implicaría dejar sin sustento la prórroga del Procedimiento Legislativo para la Paz. En esa medida, solicitó a la Corte que, en caso de declarar la inexecutable de la norma acusada, adopte una figura para que los efectos del fallo mitiguen esas consecuencias.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. La Corte es competente para conocer de las demandas formuladas en contra del AL01/2016, de conformidad con lo previsto en el numeral primero del artículo 241 de la Constitución, que dispone que corresponde a esta Corte “[d]ecidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación”.

B. ESTRUCTURA Y MÉTODO DE LA DECISIÓN

2. En el presente caso, encuentra la Corte que los cargos formulados contra el artículo 5º del AL01/2016 pueden dividirse en dos categorías independientes. Por un lado, el cargo PRIMERO, que se refiere a la vulneración de los principios de consecutividad y unidad de materia durante el trámite formación AL01/2016, se circunscribe al trámite legislativo de aprobación de la norma mencionada. Por el otro, los cargos SEGUNDO, TERCERO y CUARTO, que giran en torno al presunto exceso en el poder de reforma en el que habría incurrido el Congreso de la República con la expedición del artículo 5 demandado.

3. Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte procederá a analizar los cargos planteados con base en la distinción antes mencionada. En consecuencia, en primer lugar, se determinará si en el trámite del AL01/2016 se respetaron las reglas aplicables al procedimiento establecido para los actos reformativos de la Constitución, en particular, en lo atinente a los principios de unidad de materia y consecutividad respecto del artículo 5º acá demandado. Posteriormente, se analizará si con el artículo 5º del AL01/2016 se incurrió

en un exceso en el poder de reforma por parte del Congreso de la República, para lo cual (i) se estudiarán primero los requisitos que deben reunir las demandas por sustitución de la Constitución, para luego, en caso de concluirse que ellos se encuentran cumplidos, (ii) pronunciarse de manera específica frente a los cargos SEGUNDO, TERCERO y CUARTO planteados por las accionantes.

C. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ARTÍCULO 5º DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2016. PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD Y UNIDAD DE MATERIA

Delimitación del cargo por violación al principio de unidad de materia

4. Las demandantes consideran que se desconoce el principio de unidad de materia, debido a que el artículo 5º del AL01/2016 no agiliza ni garantiza la implementación del Acuerdo Final, siendo contrario al objeto de la reforma. En esa medida, teniendo en cuenta la posibilidad de que no se refrendaran los acuerdos, señalan que el Congreso suprimió y bloqueó las facultades del Presidente de la República para poner en marcha la implementación del Acuerdo Final.

Exequibilidad por el cargo por violación del principio de unidad de materia

5. El principio de unidad de materia se encuentra establecido en el artículo 158 de la Constitución, el cual señala que “[t]odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones y modificaciones que no se relacionen con ella”. Este principio, de modo general, pretende asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo asunto o a una pluralidad de ellos relacionados entre sí, a partir de la identificación de un eje temático dominante en el proyecto, sin que ello se traduzca necesariamente en una diversidad de materias[52].

6. De manera reiterada, la jurisprudencia de esta Corte ha considerado que el principio de unidad de materia resultaba aplicable tanto a proyectos de ley como de acto legislativo[53]. Con todo, este tribunal decidió apartarse de esta consideración, asumiendo una nueva línea jurisprudencial, conforme a la cual dicha exigencia no resultaba aplicable en relación con la aprobación de actos reformativos de la Constitución[54].

“la imposibilidad, en la práctica, de requerir el cumplimiento de la citada exigencia, pues mientras la ley si puede reducirse a un solo asunto o eje temático dominante, como lo reclama el artículo 158 de la Constitución, en el caso del referido acto de reforma su contenido es multitemático, por lo que no cabe restringirlo a una materia principal, especialmente si se tiene en cuenta la estrecha relación que existe entre todas las partes que integran el Texto Superior, que impiden su separación material, en virtud del principio de unidad constitucional”[57].

8. En este sentido, concluyó la Corte que, teniendo en cuenta los alcances de los actos legislativos, resultaba claro que respecto de su aprobación “no cabe exigir el cumplimiento del requisito de unidad de materia, en la medida en que resulta imposible reducir su contenido pluritemático a un solo eje principal, como lo pretende el artículo 158 de la Carta”[58].

9. En vista de lo anterior, en esta ocasión la Sala Plena reitera que el acto constituyente es producto de la actuación de un órgano constituido, que al reflejar la soberanía popular debe tener la capacidad de pronunciarse, “en un mismo acto, de las materias que en cada momento histórico resulten relevantes”. De ahí que, una reforma puede impactar en diferentes áreas o temas, entendiendo que corresponden “a una misma materia”, por la estrecha relación que existe entre las partes que integran una Constitución.

10. Con fundamento en lo anterior, considera que el vicio por desconocimiento del principio de unidad de materia alegado por las accionantes contra el artículo 5° del AL01/2016 no presenta una vulneración a dicho principio, por cuanto, como ya fue mencionado, se trata de un requisito que no es exigible frente a actos legislativos, pues dicho acto de reforma puede tratar diversos temas y asuntos sin que sea posible reducirlo a uno solo de ellos, en virtud del principio de unidad constitucional. En consecuencia, la Sala no advierte ninguna irregularidad y procederá a declarar la exequibilidad de la norma demandada, respecto de este cargo.

Delimitación del cargo por violación del principio de consecutividad

11. Las demandantes señalan que el condicionamiento a la vigencia del AL01/2016 contenido en su artículo 5º vulnera el principio de consecutividad contenido en el inciso 3º

del artículo 375 de la Constitución Política, pues, a pesar de que desde el inicio del trámite legislativo en el Congreso se discutió la necesidad de refrendación del Acuerdo Final como condición para el adelanto de las políticas contenidas en esa enmienda constitucional, ella no se planteó como condición para la vigencia de la totalidad de la reforma, “aspectos [...] que comportan dos circunstancias por completo diferentes”[59]. En ese sentido, ponen de presente que el condicionamiento de refrendación para la entrada en vigencia de toda la reforma constitucional, tal como se encuentra contenido en el artículo 5 demandado, tan solo fue incluido hasta el segundo período, más precisamente, en la ponencia para el octavo debate[60]. Así las cosas, consideran las accionantes que surtidos los cuatro debates correspondientes al primer periodo ordinario legislativo no se presentó discusión ni consideración alguna respecto de la vigencia de la totalidad del proyecto de reforma constitucional, lo cual impedía la inclusión del condicionamiento mencionado en el final de la segunda vuelta.

Indebida formulación del cargo relacionado con el principio de consecutividad

12. El artículo 375 de la Constitución establece distintas reglas aplicables al trámite de los proyectos de acto legislativo, entre las cuales se encuentra que este debe surtir en dos periodos ordinarios y consecutivos, y que en el segundo periodo “sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero”. Al interpretar esta disposición, la Corte ha entendido que de allí se desprende el deber de observar el principio de consecutividad en el trámite de este tipo de iniciativas.

13. La Corte ha sido enfática en señalar que para el planteamiento de un cargo por violación del principio de consecutividad se exige que el demandante presente las razones por las cuales: (i) lo aprobado en segunda vuelta modifica de manera esencial el texto que resultó acogido en el curso de la primera; o (ii) lo debatido en primera vuelta carece de conexión con las normas aprobadas en segunda vuelta, de modo que se está ante un asunto nuevo. En vista de lo anterior, este Tribunal ha manifestado que la formulación de un cargo por infracción de las exigencias constitucionales que se desprenden del principio de consecutividad impone a los demandantes deberes especiales de argumentación, por lo cual no basta con advertir la existencia de diferencias entre lo aprobado en primera vuelta y el texto final acogido en la reforma constitucional[61]. En otras palabras, la acusación debe dar cuenta de que (i) la institución política reformada fue objeto de una modificación

de tal trascendencia que se alteró su esencia; o (ii) de que lo debatido y decidido en segunda vuelta fue un tema completamente nuevo.

14. La Corte observa que, al plantear el cargo relacionado con el desconocimiento del principio de consecutividad, las demandantes utilizan argumentos propios del asunto nuevo y de la alteración de la esencia de la institución política reformada. En consecuencia, la Corte procederá a realizar el análisis de cada uno de ellos.

(i) Cambio esencial

15. Tratándose de cargos formulados por la introducción de un cambio esencial, esta Corte ha señalado que no le basta al demandante mostrar que el texto de un proyecto de acto legislativo finalmente adoptado es diferente al aprobado al momento de finalizar la primera vuelta del debate, por cuanto es necesario indicar que esa diferencia afecta la esencia de la institución política reformada según aprobada inicialmente. Solo con fundamento en lo anterior, se puede llegar a concluir que no era posible incorporar dicho cambio[62].

16. En efecto, para que la Corte pudiese adelantar el examen de fondo del cargo presentado por vulneración del principio de consecutividad por cambios esenciales, las demandantes debieron (i) haber identificado con relativa precisión la institución política reformada; (ii) para luego indicar cuáles eran los elementos que definían su esencia al culminar la primera vuelta; y (iii) luego, con base en lo anterior, exponer razones suficientes que permitieran demostrar que los cambios que le fueron introducidos en segunda vuelta la impactaron de tal manera que condujeron, finalmente, a la alteración de su esencia o naturaleza jurídica[63].

17. En este caso particular, las demandantes se limitaron a afirmar que los debates del primer periodo en el que se tramitó el AL01/2016 giraron en torno al compromiso de la refrendación al Acuerdo Final, mas no al condicionamiento de la vigencia de toda la reforma. Por lo anterior, argumentan que no era posible introducir dicho condicionamiento, toda vez que lo que no sea debatido y aprobado en la primera vuelta no tiene cabida en el segundo periodo ordinario de sesiones. Se observa que las demandantes se limitaron a sostener que el artículo que condiciona la vigencia del proyecto a la refrendación popular no fue discutido en los ocho debates, y que su inclusión hasta el último momento vició todo el

procedimiento legislativo, sin entrar a explicar, en la forma que corresponde, si la supuesta violación del principio de consecutividad alteró la esencia de la institución política reformada. En suma, las demandantes no cumplen las tres cargas de argumentación mencionadas en el párrafo anterior.

18. Bajo este panorama, pareciera que las demandantes confundieron la materia central tratada en el curso de los debates, a saber: los instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo del Acuerdo Final, fallando así en identificar con relativa precisión la institución política reformada y en consecuencia omitiendo señalar cuáles eran los elementos que definían su esencia al culminar la primera vuelta. En efecto, se limitaron simplemente a reiterar que no se observa discusión alguna sobre la entrada en vigencia de la totalidad del AL01/2016 a lo largo de los primeros cuatro debates, y que, por consiguiente, quedaba proscrito condicionar la vigencia de todo el Acto Legislativo a un momento posterior diferente a la regla general que se estableció en el primer debate.

19. Asimismo, al señalar que “no comporta la misma redacción que tenía el proyecto original (...), y tampoco comporta en esencia los mismos lineamientos general que en un primer momento se tuvieron en cuenta por los ponentes a efectos de determinar las fechas en que entraría en vigencia el mismo”, las demandantes se limitaron a exponer el cambio que se dio a lo largo del procedimiento de formación del AL01/2016, sin indicar cuáles eran los elementos que definían la esencia de la institución reformada al culminar la primera vuelta, ni exponer razones suficientes dirigidas a demostrar que los cambios introducidos en la segunda vuelta la impactaron de tal manera que condujeron, finalmente, a la alteración de su esencia o naturaleza jurídica.

20. En efecto, lo único que adujeron las demandantes con respecto al condicionamiento adoptado en segunda vuelta fue lo siguiente:

21. De lo anterior resulta evidente que los señalamientos efectuados por las demandantes en cuanto a los efectos de la modificación introducida en el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz no cumplen con los requisitos mínimos para provocar un pronunciamiento de fondo sobre su constitucionalidad. Lo anterior por cuanto las razones dirigidas a demostrar que los cambios introducidos en segunda vuelta la impactaron de tal forma que condujeron a la alteración de su esencia no logran suscitar dudas sobre si estos

eran “evidentemente contrarios a la finalidad de la institución aprobada y restringen el alcance de la decisión adoptada”[65] en la primera vuelta.

22. En esa medida, teniendo en cuenta que los señalamientos de las demandantes reflejan simples inferencias o consecuencias subjetivas derivadas de las disposiciones demandadas, al extraer de éstas efectos e implicaciones jurídicas que las normas no contemplan objetivamente dentro de su ámbito normativo, el cargo endilgado por violación del principio de consecutividad por cambio esencial se torna improcedente, toda vez que la interpretación del precepto objeto de estudio que sirve de criterio para definir el cargo formal no responde a su contenido, sino a la interpretación subjetiva de las accionantes[66].

(ii) Asunto nuevo

23. En relación con los cargos por violación al principio de consecutividad por asuntos nuevos, esta Corte ha señalado que en la demanda en la que se argumente su desconocimiento se deberá evidenciar no sólo que el artículo impugnado es nuevo, sino que el contenido normativo no tiene conexión alguna con el proyecto en el cual se inserta; en otras palabras, que aquél resulta absolutamente novedoso al contenido normativo del proyecto inicial[67].

24. En efecto, resulta insuficiente que en la demanda se afirme, simple y llanamente, que la norma no estaba incluida en el proyecto original y que apareció en un momento posterior del debate. En esa medida, a quien demanda le corresponde indicar, como requisito sustantivo, por qué esa modificación –claramente identificada– es violatoria del principio de consecutividad y va en contravía de la potestad general de modificación de los proyectos que tienen las Cámaras.

25. En vista de lo anterior, si bien en la demanda se identifica claramente la novedad introducida, consistente en el requisito de refrendación para la entrada en vigencia del AL01/2016, no se explica por qué esa modificación introducida es un asunto nuevo que resulte violatorio del principio de consecutividad. En lugar de ello, la demanda se limita a (i) afirmar que una cosa es suspender las políticas establecidas en el Acto Legislativo hasta la refrendación del Acuerdo Final y otra muy diferente es condicionar en segunda vuelta la entrada en vigencia de la reforma constitucional a la refrendación; y a (ii) reconocer que, si

bien el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, puede diferir los efectos de entrada en vigencia de las normas, en este caso debió ceñirse a la regla general que establece que las leyes cobran vigencia a partir de su promulgación y publicación, sin entrar a dilucidar por qué la modificación efectuada iba en contravía de la potestad general de modificación de los proyectos que tiene el legislador.

26. De conformidad con lo anteriormente expuesto, la Corte encuentra que la demanda no cumple las exigencias argumentativas que permitan emprender un examen de constitucionalidad por violación al principio de consecutividad. Lo anterior, por cuanto las demandantes no aportaron argumentos suficientes que permitieran evidenciar que las modificaciones introducidas durante el trámite legislativo constituyeran un cambio esencial carente de toda conexidad con la regulación previamente aprobada o que no revistiera la condición de disposición instrumental para alcanzar los propósitos perseguidos por la reforma, ni que los asuntos incluidos fuesen un tema absolutamente nuevo. Su planteamiento, en suma, se limitó a formular discrepancias con las modificaciones introducidas en la segunda vuelta, sin explicar, en la forma que corresponde, que lo allí debatido y decidido fuera un cambio esencial o un tema totalmente nuevo.

D. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD FRENTE AL EXCESO EN EL PODER DE REFORMA POR PARTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Los requisitos de las demandas por exceso en el poder de reforma de la Constitución por parte del Congreso de la República

27. De conformidad con lo establecido por la jurisprudencia de esta Corte, la aptitud de una demanda depende, entre otras cosas, de la debida formulación de cargos de inconstitucionalidad[68]. En ese sentido, se ha establecido que quien presenta una acción pública de inconstitucionalidad deberá plantear razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, como condición necesaria para que la Corte pueda entrar a analizar los cargos formulados.

28. Las anteriores exigencias son aplicables también cuando la demanda se dirige contra un acto reformativo de la Constitución aprobado por el Congreso, pero en este caso la carga de argumentación que le corresponde cumplir al demandante es mayor. Así, según lo ha expresado la jurisprudencia, “si se trata de la posible ocurrencia de un vicio

competencial la carga argumentativa se incrementa considerablemente en atención a la magnitud de la pretensión, la trascendencia de la decisión de la Corte, el compromiso del principio democrático y la naturaleza misma de las disposiciones que se cotejan”[69]. Lo anterior no implica la exigencia de requisitos adicionales a los que se desprenden del Decreto 2067 de 1991, sino el reconocimiento de que una acusación por un vicio de competencia por parte del Congreso de la República en su poder de reforma de la Carta plantea problemas particulares y suscita desafíos argumentativos especiales que no pueden dejarse de lado[70].

29. De este modo, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que las condiciones que deben satisfacerse en la formulación de un cargo de inconstitucionalidad fundado en la ocurrencia de un vicio de competencia por exceso en el poder de reforma por parte del Congreso son las siguientes[71]:

a) El planteamiento debe ser claro, de manera que la ilación de ideas permita entender cuál es el sentido de la acusación en contra del acto reformativo. Se trata simplemente de que la Corte pueda “conocer”, comprendiéndolas, las razones en las que se funda el desacuerdo respecto de la decisión del Congreso.

b) El cuestionamiento requiere ser cierto y, en esa medida, el acto reformativo de la Constitución debe existir jurídicamente y encontrarse vigente. Adicionalmente, los contenidos que se le atribuyen deben derivarse de su texto. No puede fundarse su argumentación en la suposición de normas, en interpretaciones conjeturales del acto reformativo o en premisas relativas evidentemente falsas o inconsecuentes.

c) El razonamiento debe ser pertinente y, en consecuencia, debe tratarse de un verdadero cargo que ponga de presente la infracción de las normas constitucionales relacionadas con la competencia del Congreso de la República para reformar la Carta. Son impertinentes aquellos argumentos fundados en la inconveniencia política de la reforma o en los problemas prácticos que puede suponer su aplicación, a menos que de estos últimos puedan desprenderse consecuencias de naturaleza constitucional. También carecen de pertinencia aquellas impugnaciones fundadas en la intangibilidad de normas constitucionales o en la violación de sus contenidos materiales.

d) El razonamiento debe ser específico, por lo cual, debe plantear, cuando menos, un

cargo de constitucionalidad concreto, en contraposición a afirmaciones vagas, indeterminadas, abstractas o globales, que no guarden relación concreta y directa con las disposiciones demandadas

e) Como condición de suficiencia del cargo, los demandantes deben esforzarse por presentar de manera específica las razones por las cuales la aprobación del acto reformativo de la Constitución por parte del Congreso desconoce las normas que le atribuyen su competencia. El esfuerzo de los ciudadanos debe, en consecuencia, contener explicaciones que logren demostrar por qué el acto legislativo acusado constituye no solo una reforma de la Carta sino, en realidad, una sustitución de la misma.

30. En relación con lo anterior, la Corte ha sostenido que, debido a la naturaleza del vicio de competencia, la argumentación debe presentarse, en principio, siguiendo las líneas metodológicas del juicio de sustitución, debiendo demostrarse por parte de los demandantes “ i) cuáles son los pilares esenciales de la Constitución que se sustituyen; ii) por qué son definitorios de la identidad de la Carta Política; iii) cuál es el nuevo elemento introducido con la reforma constitucional; y iv) por qué dicho elemento sustituye el anterior de tal forma que lo hace definitivamente incompatible, llegando incluso a desnaturalizar la estructura básica del ordenamiento superior”[72].

31. Lo anterior no implica imponer una carga excesiva en cabeza de los demandantes, de modo que el examen de los cargos dirigidos contra una reforma constitucional sea tan rígido que impida que cualquier ciudadano pueda acceder a la acción pública con el fin de obtener un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte sobre la validez de un acto reformativo de la Carta. Esto, sin embargo, implica tener en cuenta que no se puede ser laxo en este examen, admitiendo que cualquier desacuerdo pueda propiciar un examen de constitucionalidad, precisamente debido a que las demandas por vicios competenciales se dirigen contra actos legislativos, los cuales, por tener esta naturaleza, han sido objeto de un procedimiento agravado de aprobación en el Congreso de la República.

Examen concreto de aptitud de los cargos

32. Los cargos SEGUNDO, TERCERO y CUARTO esgrimidos por las demandantes tienen como propósito cuestionar la competencia del Congreso de la República para adoptar

el artículo 5º del AL01/2016 y. La Corte considera, analizadas las acusaciones propuestas, que ellas no cumplen las condiciones que permiten un pronunciamiento de fondo. A continuación, se fundamenta esta conclusión.

Cargo SEGUNDO: sustitución de la Constitución en el eje definitorio de separación de poderes

33. El cargo fundando en la posible sustitución de la Constitución debido al reemplazo del eje definitorio de la constitución de separación de poderes no cumple con las cargas argumentativas exigidas por esta Corte. Dicho cargo se planteó argumentando que la sustitución de la Constitución en este eje definitorio es el resultado de la introducción por parte del órgano legislativo de un condicionamiento de las competencias de la rama ejecutiva, impidiéndole la firma de acuerdos de paz.

34. Para la Corte, este cargo no cumple la exigencia de especificidad. En efecto, a pesar de que la acusación sugiere el reemplazo del pilar esencial de la separación de poderes, las razones expuestas no se ocupan de explicar en qué consiste tal eje. Dicho en otras palabras, a pesar de que identifican la premisa mayor del juicio de sustitución, no explica, así sea de manera general, su contenido. En efecto, las demandantes (i) no señalan la forma en que se caracteriza el principio de separación de poderes a la luz de las funciones propias de la rama ejecutiva y de la legislativa, de la existencia de controles inter-orgánicos, y del mandato de colaboración armónica de los diferentes órganos del poder público, y (ii) no explican en qué sentido la exigencia de una ‘refrendación popular’, impuesta por el mismo reformador de la Constitución como condición previa para la entrada en vigencia de un acto legislativo, anula las competencias propias de la rama ejecutiva –entre las que se incluye la de mantener el orden público en el territorio nacional– teniendo como consecuencia la supremacía del órgano legislativo.

35. Además, estas deficiencias argumentativas impiden establecer por qué se considera que, después de la reforma, la Constitución resultó irreconocible. Ello se debe a que la deficiente exposición de la premisa mayor afecta necesariamente el desarrollo del juicio de sustitución, incluyendo la premisa de síntesis. Los argumentos que se exponen sobre este punto particular coinciden más con un juicio sobre la conveniencia de la reforma y se alejan del cumplimiento de las exigencias impuestas cuando de controlar la

constitucionalidad de actos legislativos se trata.

36. Sumado a lo anterior, la Corte encuentra que este segundo cargo no cumple la exigencia de certeza. De acuerdo con las demandantes, la sustitución del eje de separación de poderes es la consecuencia de supeditar a la refrendación popular la entrada en vigencia del AL01/2016, lo que, señalan, limita de manera indebida las competencias de la rama ejecutiva y, como tal, tendría el efecto de sustituir este eje axial.

37. Al respecto, la Corte encuentra que los demandantes no presentaron razones dirigidas a demostrar -con el grado requerido de precisión que se exige cuando se trata de acreditar la existencia de un vicio competencial del Congreso- que la condición introducida en el artículo 5º del AL01/2016 anulara alguna competencia de la rama ejecutiva, específicamente aquella relacionada con el mantenimiento del orden público en el territorio y la búsqueda de la paz por una vía negociada. La referencia a la supuesta supremacía del legislador, sin dar cuenta de cómo se ha configurado y cómo se ha desconocido el modelo de “colaboración armónica” entre los poderes públicos adoptado por la Carta de 1991, no es suficiente para evidenciar la grave afectación de un eje axial como el propuesto. En esa medida, los déficits argumentativos identificados impiden establecer con precisión por qué las demandantes consideraban que la Constitución, después de la reforma, se tornaba irreconocible. En efecto, las accionantes realizan una lectura del artículo 5º del AL01/2016 que no refleja lo que él dispone, por cuanto en realidad la condición para la entrada en vigencia de esa reforma constitucional depende de la refrendación popular, no del Congreso de la República. En ese sentido, si la realización de la condición prevista en la disposición demandada no depende del Congreso, no se entiende las alegaciones hechas por las accionantes en el sentido de que la reforma constitucional estableció una supremacía del legislador.

38. Adicionalmente, a juicio de este Tribunal, las demandantes no cumplen con el requisito de suficiencia. En efecto, argumentan que condicionar la entrada en vigencia del AL01/2016 a la refrendación popular supone una intromisión en las funciones del Presidente de la República en materia de firma e implementación de acuerdos de paz. Este argumento, sin embargo, parte de dos premisas que las accionantes no demostraron: (i) que el AL01/2016 es la única vía que permitiría la implementación del Acuerdo Final; y (ii) que existe una coincidencia absoluta entre la implementación del Acuerdo Final y la

búsqueda de la paz, al punto que no realizar la primera supone renunciar a la segunda.

Cargo TERCERO: sustitución de la Constitución en el eje definitorio de supremacía constitucional

39. Según lo señalado por las demandantes, con la aprobación de la regla prevista en el artículo 5º del AL01/2016 se reemplazó el eje definitorio de supremacía constitucional, con lo cual se estarían limitando las competencias del poder constituyente derivado y del poder ejecutivo que fueron expresamente otorgadas por el constituyente originario en 1991. Conforme a ello, se le estaría dando al pueblo un poder no previsto por el Constituyente en el procedimiento de aprobación de los actos legislativos.

40. A juicio de este Tribunal, el planteamiento no es específico puesto que se erige en un cargo de sustitución de la Constitución, pues la argumentación no demuestra la manera en la que introducir una condición de “refrendación popular” a la entrada en vigencia del AL01/2016 afecta gravemente la Carta Política en su condición de norma suprema, sino que, por el contrario, su ataque se apoya en la inconveniencia de tal reforma. Por ello, puede afirmarse que el cargo no cumple con el requisito de pertinencia.

41. Adicionalmente, aunque la demanda cumple con la estructura formal de un juicio de sustitución de la Constitución, identificando una premisa mayor (supremacía constitucional), una premisa menor (restricción al poder del Congreso para reformar la Constitución) y una conclusión (sustitución del elemento axial supremacía constitucional), no fueron presentadas razones dirigidas a demostrar -con el grado requerido de precisión que se exige cuando se trata de acreditar la existencia de un vicio competencial del Congreso- que un eje definitorio de la Constitución consista en la imposibilidad de someter a refrendación popular la entrada en vigencia de un Acto Legislativo, como tampoco encuentra la Corte un esfuerzo argumentativo encaminado a demostrar cuales componentes del eje de “supremacía constitucional” estaban siendo sustituidos o anulados con la reforma. En efecto, la argumentación parece ir dirigida a fortalecer el cargo anteriormente analizado sobre la posible sustitución del eje definitorio de la separación de poderes, partiendo de un entendimiento propio de las demandantes, en el sentido de considerar que la negociación y suscripción de acuerdos de paz es una competencia constitucional exclusiva del Presidente de la República, por lo que cualquier modificación,

afectación o limitación a ello sería inconstitucional.

42. Por lo demás, considera la Corte que este cargo tampoco cumple con el requisito de suficiencia. En este sentido, las demandantes afirman que se habría producido una alteración del procedimiento de reforma constitucional. Sin embargo, no dirigen su argumentación con precisión y claridad a demostrar que la supremacía constitucional, tal como fue concebida por el Constituyente de 1991, implica la intangibilidad absoluta de los mecanismos de reforma constitucional.

Cargo CUARTO: sustitución de la Constitución en el eje definitorio del deber del Estado frente a la búsqueda de la paz como un deber de obligatorio cumplimiento y la obligación estatal de respetar y garantizar los derechos humanos

43. A pesar de que en la demanda inicial se formularon cargos separados frente a los ejes definitorios que se denominaron “obligación estatal de respetar y garantizar los derechos humanos” y “deber del Estado frente a la búsqueda de la paz como un deber de obligatorio cumplimiento”, en el escrito de subsanación se procedió a unificarlos en un único cargo de sustitución de la Constitución.

44. En el escrito de corrección de la demanda, las demandantes consideraron que el artículo 5º del AL01/2016 desnaturaliza la búsqueda de la paz, pues esta deja de ser una obligación estatal para someterse a una decisión popular. De este modo, señalan que, teniendo en cuenta que la responsabilidad de propender por el logro y mantenimiento de la paz es responsabilidad de la rama ejecutiva, el hecho de someter la entrada en vigencia del Acto Legislativo a la refrendación popular transfiere esta responsabilidad a las mayorías, las cuales pueden optar por no refrendar popularmente el Acuerdo Final, cambiando el sentido de la búsqueda de la paz como fin esencial del Estado.

45. En criterio de esta Corte, no se cumplen los requisitos exigidos por la jurisprudencia para la procedencia del estudio de eventuales vicios de competencia por este cuarto cargo. Lo anterior por cuanto, si bien éste se plantea de manera clara, sobre una norma que existe en el ordenamiento jurídico y que se encuentra actualmente vigente, no logra satisfacer los requisitos de certeza, pertinencia y suficiencia, los cuales, tratándose de un posible vicio competencial, suponen una carga argumentativa considerablemente alta.

46. En cuanto al requisito de certeza, para la Corte el cargo endilgado contra el artículo acusado no logra explicar por qué el Congreso de la República aparentemente desnaturalizó las obligaciones estatales de garantía de los derechos humanos y consecución del principio-valor paz, al someter la entrada en vigencia del AL01/2016 a la ocurrencia de una refrendación popular. Lo que se evidencia, por su parte, es que las demandantes fundamentaron su cargo en interpretaciones meramente conjeturales, al suponer que “la paz como fin del Estado está condicionada a actos de refrendación popular”, sin tener en cuenta que, como lo sostiene el Ministerio Público dentro de su intervención en el presente caso, la exigencia de refrendación contenida en la disposición demandada está dirigida al Acuerdo Final en concreto y no al derecho a la paz de manera general. En este sentido, tal como se advirtió en el análisis del cargo de sustitución de la Constitución por desconocimiento del equilibrio de poderes, las demandantes asumen que la implementación del Acuerdo Final agota todo el contenido del derecho a la paz, sin explicar si quiera de manera mínima esta asimilación.

47. Por su parte, con relación al requisito de pertinencia, encuentra la Corte que este cargo es a todas luces impertinente, pues se limita a argumentar sobre la inconveniencia política y los problemas prácticos que conllevaría el someter la vigencia del AL01/2016 a una refrendación popular, sin poner de presente una verdadera infracción a las normas constitucionales de competencia del Congreso de la República. No es claro para este Tribunal cómo la imposición del requisito previsto en el artículo demandado implica la imposibilidad del Estado de propender por la búsqueda de la paz y la garantía de los derechos humanos, pues simplemente constituye un requisito para la vigencia de unas normas que facilitan la implementación del Acuerdo Final, tomado de manera particular.

48. Por último, frente al requisito de suficiencia, no se logra demostrar por qué el artículo acusado desconoce las normas que le atribuyen competencia al Congreso, al imponer el requisito de refrendación para la entrada en vigencia de dicha reforma constitucional. En efecto, no resulta claro, de una lectura textual de la norma, y tampoco se encuentra suficientemente demostrado por parte de las demandantes, cómo con esta norma se cambió la búsqueda de la paz como un fin esencial del Estado o por qué implicó la pérdida de competencia de los otros órganos del Estado. Así, no se logra verificar por qué el artículo demandado pone en cuestión la naturaleza de la paz como principio, deber y derecho constitucional, o la búsqueda de la garantía de los derechos humanos. Bajo los

anteriores supuestos, la Corte considera que debe inhibirse de realizar un pronunciamiento de fondo sobre los cargos planteados por las demandantes, referentes al exceso en el poder de reforma por parte del Congreso de la República.

E. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

49. Las demandantes solicitan a este Tribunal que declare la inexequibilidad del artículo 5 del Acto Legislativo 01 de 2016. Lo anterior, al considerar que el Congreso (i) había vulnerado los principios de consecutividad y unidad de materia en el procedimiento de formación del Acto Legislativo; y, (ii) actuando como constituyente derivado, había excedido su poder de reforma, de modo que en su opinión tuvo lugar una sustitución de la Constitución en diferentes pilares esenciales, a saber, separación de poderes, supremacía constitucional, obligación del Estado de respetar y garantizar los derechos humanos y el deber del Estado frente a la búsqueda de la paz.

50. La Corte señaló que el vicio por desconocimiento del principio de unidad de materia alegado por las accionantes contra el artículo 5° del AL01/2016 no presenta una vulneración a dicho principio, por cuanto, se trata de un requisito que no es exigible frente a actos legislativos, pues dicho acto de reforma puede tratar diversos temas y asuntos sin que sea posible reducirlo a uno solo de ellos, en virtud del principio de unidad constitucional. En consecuencia, la Sala no advierte ninguna irregularidad y declaró la exequibilidad de la norma demandada, respecto de este cargo. Por lo demás, la Corte encontró que respecto de los demás cargos formulados por las demandantes, no se evidenció el cumplimiento de la carga mínima de argumentación que exige el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad respecto de actos reformativos de la Constitución, por lo cual, la Corte se declarará inhibida de adoptar un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda, respecto de los cargos de sustitución de la Carta formulados contra el artículo 5° del AL01/16.

III. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos, declarada mediante el Auto 305 del veintiuno (21) de junio de dos mil diecisiete (2017).

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 5 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”, por el cargo analizado en esta oportunidad.

Tercero.- INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo con relación a la presunta sustitución de la Constitución en la que incurrió el Congreso de la República al aprobar el artículo 5 del Acto Legislativo 01 de 2016, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Ausente en comisión

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con impedimento aceptado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Constitución Política. “Artículo 375. Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.

En este segundo período solo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.”
(Subrayas y negrillas fuera del texto original).

[2] Folio 9.

[3] Según consta en la Gaceta 342/2016.

[4] Folio 83.

[5] Folio 80.

[6] Ibíd.

[7] En este punto, las accionantes citan la sentencia C-551 de 2003.

[8] Numeral 6 del artículo 95 de la Constitución Política.

[9] Javier Augusto Solarte, en su condición de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Colombiana para la Reintegración,

[10] Folio 360.

[11] El interviniente fundamenta su posición el siguiente extracto de la sentencia C-699 de 2016: “Debe ser el Congreso de la República, o una autoridad revestida de legitimidad democrática, quien defina dentro del más amplio margen de apreciación si se han cumplido los principios de la refrendación popular señalados en esta providencia, y si el Acto Legislativo ha entrado en vigencia. [...] El Congreso puede también intervenir en la conclusión del proceso de refrendación popular en ejercicio de sus funciones de reforma constitucional o legislativas, con fundamento en la cláusula general de competencias, en virtud de la cual el listado de sus atribuciones no sería taxativo”.

[12] El interviniente cita el siguiente aparte de la sentencia C-699 de 2016: “la refrendación popular designa un (i) proceso, (ii) en el cual haya participación ciudadana directa, (iii) cuyos resultados deben ser respetados, interpretados y desarrollados de buena fe, en un escenario de búsqueda de mayores consensos, (iv) proceso que puede concluir en virtud de una expresión libre y deliberativa de una autoridad revestida de legitimidad democrática, (v) sin perjuicio de eventuales espacios posibles de participación ciudadana para la revisión específica de aspectos concretos ulteriores.”

[13] Folio 362

[14] Ibíd.

[15] Sentencia C-150 de 2015,

[16] Folio 364

[17] Ibíd.

[18] El interviniente citó las sentencias C-150 de 2015, C-379 de 2016, y C-699 de 2016.

[19] Folio. 365

[20]Ibíd.

[21] Luis Guillermo Vélez Cabrera, en su condición de Director General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

[22] Folio 329.

[23] Folio 330.

[24] Sentencia C-992 de 2001.

[25] Cita el interviniente apartes de las Gacetas del Congreso No. 706 de 15 de septiembre de 2015, No. 821 del año 2015 (sic), y No. 943 de 18 de noviembre de 2015. Afirma que en la exposición de motivos, en la primera versión del artículo primero transitorio, y en los Informes de ponencia para segundo debate en primera vuelta en el Senado, para primer debate en Comisión Primera de la Cámara en primera vuelta, y para segundo debate en Plenaria de la Cámara de Representantes en primera vuelta, se muestra de manera clara cómo el condicionamiento para la eficacia de las disposiciones contenidas en el Acto Legislativo se encontraba presente a lo largo del trámite legislativo.

[26] Folio 335.

[27] Folio 336.

[28] Folio. 339.

[29] Ibíd.

[30] Folio. 340.

[31] Folio 342.

[32] Sentencias C-379 de 2016 y C-699 de 2016. De esta última, el interviniente cita, entre otros, el siguiente aparte: “En la sentencia C-379 de 2016, dijo la Corte por ese motivo que “la consecuencia correlativa de la votación desfavorable o de la falta de votos suficientes para la [ratificación del acuerdo], es la imposibilidad jurídica para el Presidente de adelantar la implementación de ese Acuerdo en específico”. Pero ese pronunciamiento no neutraliza

su obligación constitucional de lograr la paz (art 22), y por tanto debe perseguir otras formas de concretar este imperativo.”

[33] Folio 344.

[34] Ibíd.

[35] Jorge Kenneth Burbano Villamarín, actuando en calidad de Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, Jorge Ricardo Palomares García, actuando como miembro de dicho observatorio y profesor de derecho público en la Universidad Libre de Bogotá, y Javier Enrique Santander Díaz y Edgar Valdeleón Pabón, actuando como ciudadanos y abogados de la Universidad Libre de Bogotá.

[36] El ciudadano Francisco Barbosa Delgado, actuando en calidad de representante de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

[37] Los intervinientes citan a manera de ejemplo el Informe de Ponencia para Primer Debate, el Informe de Ponencia para Segundo Debate, y el Acta de la Comisión Primera Constitucional Permanente No. 40 del 18 de mayo de 2016.

[38] Folio. 375.

[39] Folio 378.

[41] Folio 397.

[42] Citó el Ministerio Público las Gacetas 706, 776, 821, y 943 de 2015, correspondientes respectivamente al proyecto de Acto Legislativo, la ponencia para primer debate, ponencia para segundo debate, y al pliego de modificaciones para ponencia para tercer debate.

[43] Folio 399.

[44] El concepto del Ministerio Público citó como ejemplo: “una ley que establezca un contenido prohibitivo o la penalización de una conducta, también puede introducir disposiciones que efectúen excepciones a la prohibición o a la penalización.”

[45] Folio 401.

[46] *Ibíd.*

[47] El Ministerio Público citó el numeral 2 del artículo 40 C.P.

[48] Folio 406.

[49] *Ibíd.*

[50] *Ibid.*

[51] Folio 407.

[52] Al respecto ver sentencias C-095 de 1993, C-390 de 1996, C-714 de 2008, C-748 de 2011, C-540 de 2012, C-765 de 2012 y C-896 de 2012, entre otras.

[53] Ver sentencias C-222 de 1997, C-543 de 1998, C-487 de 2002, C-1200 de 2003, C-313 de 2004, C-372 de 2004, C-668 de 2004, C-816 de 2004, C-208 de 2005, C-1040 de 2005, C-1053 de 2005, C-1057 de 2005, C-1052 de 2012 y C-373 de 2016.

[54] Al respecto, en la sentencia C-674 de 2017 se aclaró que “este pronunciamiento se limita al estudio de los requisitos de forma del acto legislativo, por lo que el análisis propuesto no se extiende a las otras vías que autorizan la reforma a la Constitución y frente a las cuales se ha juzgado de manera puntual si cabe o no exigir la expedición de una regulación, acorde con los requerimientos que emanan del citado principio”.

[55] Constitución Política. Artículo 158. “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella (...)” (subrayado fuera del texto original).

[56] Ley 5 de 1992. Artículo 227. Reglas de Procedimiento Aplicables. “Las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores referidas al proceso legislativo ordinario que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales, tendrán en el trámite legislativo constituyente plena aplicación y vigencia” (subrayado fuera del texto original).

[57] Ver sentencia C-674 de 2017.

[58] Ídem.

[59] Folio 9.

[60] Según consta en la Gaceta 342 de 2016.

[61] Ver sentencia C-992 de 2001 y Sentencia C-373 de 2016.

[62] Ver sentencia C-373 de 2016.

[63] Ibídem.

[64] Las “otras implicaciones” a las que se refieren las demandantes tienen que ver con el cargo de violación a la unidad de materia, mediante el cual, según las actoras, contrariando el objeto del Acto Legislativo, el condicionamiento adoptado al final del trámite legislativo “no agilizó, ni garantizó la implementación del acuerdo final” y que terminaba por “bloquear y suprimir las facultades constitucionales que tiene el presidente para firmar acuerdos de paz (...)”.

[65] Ver sentencia C-322 de 2005.

[66] Ver sentencia C-539 de 2011 y Auto 174 de 2012.

[67] Ver sentencia C-373 de 2016

[68] Ver sentencias C-336 de 2013, C-053 de 2016, entre otras.

[69] Ver sentencia C-053 de 2016. En ese sentido también puede verse las sentencias C-1124 de 2004, C-472 de 2006, C-740 de 2006, C-986 de 2006, C-153 de 2007, C-1058 de 2008, A-274 de 2012 y C-968 de 2012.

[70] Al respecto puede verse las sentencias C-153 de 2007, C-178 de 2007, C-216 de 2007, C-427 de 2008 y C-599 de 2010, entre otras.

[71] Ver sentencia C-053 de 2016.

[72] Ver, sentencia C-336 de 2013 que, a su vez, cita las sentencia C-170 de 2012 y C-968 de 2012.