

DECRETO ESTATUTARIO QUE REGLAMENTA LA ELECCIÓN DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS ESPECIALES DE PAZ-Omisión del deber de envío para el control previo de constitucionalidad

La Sala Plena ha verificado tres elementos: que el decreto objeto de control se refiere a materias objeto de la reserva estatutaria; que el precedente constitucional ordena que el control de ese tipo de normas sea previo; y la omisión del presidente de la República de remitirle previamente tal decreto a este tribunal. Por esas razones, la Corte concluye que se incurrió en un vicio insubsanable que impone la inexecuibilidad de todo el Decreto 1207 de 2021.

DECLARACION DE INEXEQUIBILIDAD-Efectos hacia el futuro

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO ESTATUTARIO-Parámetros

(...) el control de los decretos que regulan las materias de contenido estatutario ha sido abordado desde una perspectiva exigente y de interpretación restrictiva de esas habilitaciones. Aquella se justifica porque, mediante este tipo de normas, el Constituyente derivado altera transitoriamente la competencia para la expedición de las leyes estatutarias. Esto implica que las atribuciones normativas conferidas a órganos –distintos del Congreso– para dictar este tipo de regulación se deben evaluar a partir de su condición excepcional y extraordinaria.

LEY ESTATUTARIA Y DECRETO DE CONTENIDO ESTATUTARIO-Control de constitucionalidad automático, definitivo, oficioso, integral y participativo

DECRETO ESTATUTARIO-Debe surtir el control previo de constitucionalidad

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DE CONTENIDO ESTATUTARIO-
Jurisprudencia constitucional

(...) la Corte solo ha admitido muy excepcionalmente el control posterior de las normas con contenido estatutario. Ello ocurrió cuando la habilitación constitucional era expresa y las condiciones específicas lo justificaban. No obstante, ese control mantuvo todas las demás características propias de la revisión de los PLE que fueran compatibles.

DECRETO DE CONTENIDO ESTATUTARIO-Debe respetar límites formales, temporales y materiales establecidos por el acto legislativo habilitante

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN MATERIA DE FUNCION ELECTORAL-Alcance

Esta Corporación ha señalado que, a diferencia del carácter restrictivo que opera en relación con la reserva estatutaria de los derechos fundamentales, la reserva de ley en materia de la función electoral es mucho más exhaustiva y debe ser analizada desde una perspectiva más amplia. Lo anterior se explica porque una definición limitada disolvería este ámbito normativo en los mecanismos y derechos de participación que tienen su propia cláusula constitucional. Desde luego, esa reserva no afecta la competencia amplia de legislación ordinaria a cargo del Congreso de la República.

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN MATERIA DE FUNCION ELECTORAL-Jurisprudencia constitucional

ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2021 POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS ESPECIALES DE PAZ PARA LA CÁMARA DE REPRESENTANTES-Carácter reglamentario de las facultades otorgadas al Gobierno

(...) la mencionada reforma constitucional no le asignó al Gobierno facultades de naturaleza legal o de reserva estatutaria. Esta conclusión se ratifica porque, en ningún momento, la mencionada decisión estableció que el Constituyente derivado le hubiera conferido una autorización al Ejecutivo para dictar normas con fuerza material de ley y todavía menos de contenido estatutario. En contraste, la providencia se sustentó en que se trataba de habilitaciones de contenido reglamentario. Incluso, la Sala Plena determinó que las sanciones objeto de dicha atribución normativa se debían ejercer en el marco de las disposiciones legales y dentro de los límites de la potestad reglamentaria en materia sancionatoria.

EXHORTO-Gobierno Nacional y Congreso de la República

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

Sentencia C-302 de 2023

Expediente: PE-52

Revisión de constitucionalidad del Decreto 1207 de 2021 “por el cual se adoptan disposiciones para la elección de los representantes a la Cámara por las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para los periodos 2022-2026 y 2026-2030, en desarrollo del AL 2 del 25 de agosto de 2021”.

Magistrado ponente:

José Fernando Reyes Cuartas

Bogotá D.C., nueve (9) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, la Sala Plena de la Corte Constitucional profiere la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión constitucional del Decreto 1207 de 2021 que fue proferido por el presidente de la República.

I. Antecedentes

1. El trámite surtido en las demandas D-14683 y D-14684

1. Los ciudadanos Luis Darío Márquez Hernández y John Fredy Núñez Ramos presentaron ante el Consejo de Estado dos demandas, en ejercicio del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad y en contra del Decreto 1207 de 2021. Aquellas fueron radicadas el 3 y 7 de diciembre de 2021, respectivamente. Por reparto, los expedientes le fueron asignados al consejero Luis Alberto Álvarez Parra (Sección Quinta del Consejo de Estado).

1. El 14 de enero de 2022 y durante el término de traslado de la solicitud de la medida cautelar radicada por el ciudadano John Fredy Núñez Ramos, la procuradora general de la Nación presentó un concepto. La directora del Ministerio Público sostuvo que el Decreto 1207 de 2021 era una norma con fuerza de ley y, en concreto, un “decreto autónomo constitucional o independiente legal”. La procuradora argumentó que el control de constitucionalidad de esa norma le correspondía a la Corte Constitucional. En su criterio, desde el punto de vista formal, el mismo decreto señaló que fue expedido en ejercicio de las facultades conferidas por el Acto Legislativo (en adelante AL) 2 de 2021. Desde el punto de vista material, se trata de un decreto con carácter legislativo porque regula una materia sujeta a la reserva de ley estatutaria prevista por el artículo 152.c de la Constitución.

1. El 10 de febrero de 2022, las demandas fueron recibidas en esta Corporación. En la sesión de la misma fecha, la Sala Plena dispuso acumular el expediente D-14684 al D-14683 para que ambos fueran tramitados conjuntamente y, en caso de ser admitidas las demandas, se decidieran en la misma sentencia.

1. Con fundamento en el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991, los dos expedientes acumulados le fueron asignados por reparto al despacho del magistrado ponente para que este se pronunciara sobre su admisión. No obstante, como cuestión previa y en atención a la forma en la que fueron recibidas las demandas por la Corte Constitucional, el despacho se pronunció sobre su competencia para conocer el asunto y el trámite que correspondía seguir para efectuar el control de constitucionalidad respectivo.

1. Mediante Auto del 14 de marzo de 2022, el despacho profirió varias decisiones². En primer lugar, rechazó las demandas de constitucionalidad presentadas por los ciudadanos Luis Darío Márquez Hernández y John Fredy Núñez Ramos contra el Decreto 1207 de 2021. En segundo lugar, se le solicitó al presidente de la República que le enviara a la Corte tanto la copia auténtica del Decreto 1207 de 2021 como sus antecedentes. El objetivo de esa petición era que el control del decreto fuera tramitado de manera oficiosa, integral y definitiva por este tribunal. En tercer lugar, se le indicó a la Secretaría de la Corte que las demandas (D-14683 y D-14684) fueran incluidas como intervenciones ciudadanas al expediente de control oficioso, integral y definitivo del mencionado decreto. Finalmente, se le ordenó a la Secretaría de la Corte que sometiera los documentos que remitiera el presidente de la República al plan de trabajo de la Sala Plena y los radicara a cargo del magistrado sustanciador bajo el procedimiento propio de un proyecto de ley estatutaria (en adelante PLE). En esa providencia, el despacho señaló que:

“(…) se aclara, que el rechazo no tiene por fundamento la falta de competencia de la Corte Constitucional respecto del Decreto 1207 de 2021, sino la necesidad de adaptar el trámite a la competencia que corresponde ejercer a este tribunal respecto de ese decreto. En

consecuencia, se advierte que el rechazo que será ordenado no tiene por consecuencia provocar un conflicto de jurisdicción, pues, se reitera, la Corte Constitucional es el tribunal competente para pronunciarse sobre la exequibilidad del Decreto 1207 de 2021”³.

1. El 18 de marzo de 2022, el señor John Fredy Núñez Ramos presentó un recurso de súplica contra el Auto del 14 de marzo de 2022⁴. En su escrito, el recurrente indicó que el artículo 13 del Decreto 1207 de 2021 estableció las prohibiciones “para inscribir candidaturas a las circunscripciones especiales de paz de quienes hayan sido candidatos o miembros de las direcciones de los partidos”⁵. El ciudadano afirmó que la Resolución 10592 de 2021⁶ adoptó una regulación especial sobre las inhabilidades para las elecciones de las dieciséis Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (en adelante CITREP).

1. Según el solicitante, ni el Gobierno ni la Registraduría Nacional del Estado Civil (en adelante RNEC) tenían las facultades para establecer las inhabilidades o los requisitos para los candidatos de las dieciséis circunscripciones mencionadas. En su criterio, el Gobierno y la RNEC incurrieron en una interpretación errónea del AL 2 de 2021 al proferir el Decreto 1207 de 2021 y la Resolución 10592 de 2021, respectivamente.

1. Por Auto 658 del 11 de mayo de 2022, la Sala Plena de la Corte Constitucional rechazó por improcedente el recurso de súplica⁷. Esta Corporación consideró que el ciudadano no cumplió con la carga argumentativa exigida porque aquel no atacó el auto de rechazo, sino que formuló unas peticiones dirigidas a que la Corte requiriera a otras autoridades. La Sala destacó que la “demanda no fue simplemente rechazada, sino que el trámite fue adecuado para que se adaptara” a aquel que le corresponde a la Corte⁸. Lo anterior porque se constató que se trataba de una norma que exigía un control de constitucionalidad oficioso, integral y definitivo. Finalmente, este tribunal ordenó incluir el memorial de súplica como una intervención ciudadana dentro del expediente.

1. El 27 de julio de 2022, el secretario jurídico de la Presidencia de la República le remitió a la Corte las copias de: el Decreto 1207 de 2021; el AL 2 de 2021; la minuta del decreto “por el cual se adoptan disposiciones para la elección de los representantes a la Cámara por las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para los períodos 2022-2026 y 2026-2030, en desarrollo del AL 2 del 25 de agosto de 2021”; y el formato de memoria justificativa originado en el Ministerio del Interior (en adelante MinInterior) sobre el proyecto de decreto⁹.

1. El 2 de agosto de 2022, la Secretaría General de la Corte Constitucional le remitió al despacho del magistrado José Fernando Reyes Cuartas los documentos enviados por la Presidencia de la República y los radicó bajo el expediente PE-5210.

2. Los antecedentes de la demanda D-14735

1. El 14 de octubre de 2021, el señor Norman Germán Granja Angulo presentó una demanda de nulidad por inconstitucionalidad contra el artículo 13 (parcial) del Decreto 1207 de 2021 y el artículo 7.1 de la Resolución 10592 del 28 de septiembre de 2021, proferida por la RNEC¹¹.

1. El 23 de febrero de 2022, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decidió escindir la demanda radicada por el señor Granja Angulo. Por una parte, la acusación formulada contra el artículo 13 (parcial) del Decreto 1207 de 2021 le fue remitida a la Corte Constitucional por razones de competencia. Por otra parte, el Consejo de Estado admitió la demanda en contra del artículo 7 de la Resolución 10592 de 2021.

1. Mediante Auto del 18 de abril de 2022, el magistrado Alejandro Linares Cantillo admitió la

demanda, le corrió traslado a la procuradora general de la Nación, ordenó la fijación en lista y dispuso que se librarán las comunicaciones: al presidente de la República; al Ministerio de Justicia y del Derecho; y a la Agencia Jurídica de Defensa del Estado. Finalmente, ese despacho rechazó la solicitud de suspensión provisional de la norma demandada¹².

1. En Auto del 12 de mayo de 2022, el magistrado Alejandro Linares Cantillo dispuso que todas las actuaciones que fueron realizadas en el expediente D-14735 se incorporaran como intervenciones ciudadanas al proceso que se iniciara en cumplimiento del auto proferido el 14 de marzo de 2022 por el despacho del magistrado José Fernando Reyes Cuartas en los procesos D-14683 y D-14684¹³. El magistrado Linares también ordenó comunicarle esa decisión a la Procuraduría General de la Nación para que se abstuviera de rendir el concepto en el expediente D-14735. Finalmente, se ordenó el archivo del expediente D-14735 por las razones de incompetencia: “derivadas del control integral, oficioso y definitivo que debe adelantar este tribunal respecto del Decreto 1207 de 2021”¹⁴.

1. El 4 de agosto de 2022, la Secretaría de la Corte Constitucional le envió al despacho del magistrado José Fernando Reyes Cuartas la demanda y las actuaciones realizadas en el expediente D-14735. Ello con el propósito de que todas estas fueran tenidas en cuenta como intervenciones ciudadanas en el expediente PE-52.

3. Los antecedentes de la demanda D-14931

1. El 19 de enero de 2022, el señor John Fredy Núñez Ramos presentó nuevamente, ante el Consejo de Estado, una demanda en ejercicio del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra el artículo 13 (parcial) del Decreto 1207 de 2021. Se trata del mismo escrito que fue remitido por esa Corporación a esta Corte y al cual, en su momento, se le asignó el radicado D-14684. Esta segunda demanda le fue repartida al consejero Carlos Enrique Moreno Rubio (Sección Quinta del Consejo de Estado).

1. Mediante Auto del 2 de agosto de 2022, el magistrado Moreno Rubio dispuso que el proceso en mención se le remitiera a esta Corte porque era la competente para controlar la constitucionalidad de la norma acusada. Destacó que, en el Auto del 14 de marzo de 2022, se rechazaron las demandas presentadas por los ciudadanos Luis Darío Márquez Hernández y John Freddy Núñez Ramos contra el Decreto 1207 de 2021 y se dispuso la adecuación a un control integral, oficioso y definitivo¹⁵.

1. Por reparto del 18 de agosto de 2022, el asunto le correspondió a la magistrada Diana Fajardo Rivera. A través del Auto del 5 de septiembre de 2022, la magistrada rechazó la demanda y ordenó remitirla al despacho del magistrado ponente para que esta fuera tenida en cuenta como una intervención ciudadana dentro del proceso de constitucionalidad PE-52¹⁶. La magistrada señaló que la Corte Constitucional no era competente para analizar por primera vez las demandas de inconstitucionalidad contra disposiciones que integraban un cuerpo normativo considerado como estatutario y frente al cual se estaba realizando el control oficioso¹⁷.

1. El 8 de septiembre de 2022, la Secretaría de la Corte Constitucional le envió al despacho del magistrado José Fernando Reyes Cuartas la demanda y las actuaciones realizadas en el expediente D-14931. El propósito era que todas estas fueran tenidas en cuenta como intervenciones ciudadanas en el expediente PE-52.

4. El auto que avocó el conocimiento del control constitucional del Decreto 1207 de 2021 bajo el expediente PE-52

1. Por Auto del 17 de agosto de 2022, el magistrado sustanciador avocó el conocimiento del Decreto 1207 de 2021¹⁸. Para efectos de adelantar el respectivo control, en el mismo proveído se le comunicó la iniciación del proceso PE-52 a los presidentes de la República y del Congreso para los fines del artículo 244 de la Constitución. Igualmente, a los ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho para los efectos señalados en el artículo 11 del Decreto Ley 2067 de 1991.

1. De acuerdo con la competencia prevista en el artículo 10 del Decreto Ley 2067 de 1991, a través de la Secretaría General de la Corte, se ofició al secretario jurídico de la Presidencia de la República, a los ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho para que le remitieran a esta Corporación la información sobre los eventuales procesos de consulta previa o de participación ciudadana realizados en el marco de la expedición del Decreto 1207 de 2021. Igualmente, se les solicitó el envío de las minutas, actas y constancias de los procesos de discusión, deliberación y elaboración de dicho decreto que no hubieran sido enviadas aún a la Corte. En igual sentido, se ordenó que, una vez recibidas las pruebas enunciadas, se le corriera traslado a la procuradora general de la Nación para que rindiera el concepto previsto en el artículo 275.5 de la Constitución. Además, se dispuso a fijar en lista el Decreto 1207 de 2021 por el término de diez días para que cualquier ciudadano interviniera. Por último, en la misma decisión, se convocó a varias instituciones con el fin de que rindieran su concepto técnico sobre el mencionado decreto.

5. La recepción de pruebas en el expediente PE-52

1. El 27 de julio de 2022, la Secretaría Jurídica de Presidencia de la República le remitió a la Corte el Decreto 1207 de 2021 y su memoria justificativa¹⁹. En dicho documento se presentaba la iniciativa, las reuniones y los actos preparatorios que se surtieron para la expedición de la normativa que fueron liderados por el MinInterior. Allí se incluyó un concepto de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa (en adelante DANCP) en el que indicaba que no era necesario agotar ese mecanismo para expedir este decreto.

1. Mediante oficio del 1 de septiembre de 2022, el Ministerio de Justicia y del Derecho le remitió a la Corte la información solicitada mediante el Auto del 17 de agosto de 2022²⁰. Explicó que en la entidad no reposaba ninguno de los documentos correspondientes a los antecedentes administrativos ni las actas relacionadas con la emisión de dicha norma²¹. El Ministerio también señaló que no contaban con la información sobre la posible realización de la consulta previa ni con las actas, minutas o constancias de la discusión del decreto.

1. El 7 de septiembre de 2022, el secretario jurídico de la Presidencia de la República informó que la DANCP rindió un concepto técnico y jurídico de procedencia de la consulta previa para la reglamentación del AL 2 de 2021. Respecto del proyecto de decreto, la entidad concluyó que “no es una norma que genere una intromisión intolerable en las dinámicas económicas, sociales y culturales de los colectivos étnicos, por lo cual no es una medida legislativa sujeta al desarrollo de consulta previa”²².

1. En correo electrónico del 11 de noviembre de 2022, la jefe de la Oficina Asesora Jurídica del MinInterior manifestó que toda la información solicitada se consolidó a través de la respuesta del 7 de septiembre de 2022. Esta le fue remitida a la Corte por parte de la Presidencia de la República²³.

I. El texto de la norma objeto de control constitucional

1. El texto del Decreto 1207 de 2021 se presentará como anexo a esta providencia debido a su extensión.

I. Las intervenciones incorporadas al expediente PE-52

1. Conforme al numeral 6 del Auto del 14 de marzo de 2022, las demandas D-14683, D-14684, D-14735 y D-14931 fueron incluidas como intervenciones ciudadanas al expediente de control oficioso, integral y definitivo bajo el radicado PE-52. En la tabla 1 se sintetiza el contenido de esos escritos.

Tabla 1. Expedientes con radicado 14683, 14684, 14735 y 14931

Argumentos

Solicitud

Demanda 1468324

La norma desconoce los derechos de las víctimas del conflicto armado porque, según lo pactado en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante AF), las dieciséis curules se le debían entregar a las víctimas de las regiones en las que hicieron presencia las extintas FARC-EP.

El Gobierno omitió que la mayoría de las víctimas no pueden retornar a sus territorios por las amenazas de muerte que persisten hoy en día. Finalmente, consideró que el Decreto objeto de la demanda les impediría a las víctimas participar de las respectivas curules y, por consiguiente, se estaría faltando a la misión adquirida en el Acuerdo mencionado.

1. Que las curules le sean entregadas a las personas que están inscritas en el “Registro Nacional de Víctimas”.

1. Se le entregue al peticionario una curul en la Cámara de Representantes “en igualdad de Derechos (sic)”²⁵ como, en su criterio, el Gobierno nacional le otorgó diez curules a los

miembros de las extintas FARC-EP.

Demandas 1486426 y

1493127

El artículo 13 del Decreto 1207 de 2021 contraría los artículos 13, 22, 40, 107 y transitorio de la Constitución. En igual sentido, desconoce el punto 2 del AF y sus componentes 2.3 y el punto 2.3.6.

El decreto vulnera el derecho a elegir y ser elegido de las víctimas del conflicto armado porque antes de la expedición de la norma ya existía un calendario electoral establecido. El artículo 13 del Decreto 1207 de 2021 prohíbe que las personas que hayan pertenecido a un partido político que haya perdido su personería jurídica antes de cinco años, se postulen a las curules que les fueron asignadas. El demandante afirmó que la anterior restricción podría obedecer a una de las limitaciones que se ha impuesto a la doble militancia.

La norma vulnera el derecho a la paz porque no se ha dado cumplimiento al AF. Sostuvo que la Imprenta Nacional hizo incurrir en un error al Gobierno porque no publicó el contenido literal del AL 2 de 2021, aprobado por el Congreso de la República en las Gacetas 1100 y 1102 de 2017. Por el contrario, se incluyó un punto y coma en el párrafo 2 del artículo transitorio 5 del AL 2 de 2021, lo que generó que el régimen de inhabilidades ahora incluya tres y no dos causales. El texto que publicó la Imprenta Nacional induce al intérprete a entender que la inhabilidad aplica en cualquier tiempo y esto difiere del texto aprobado que limita la inhabilidad al término de cinco años. La actual redacción de tales prohibiciones es cada vez más restrictiva, “si se compara con lo establecido en el texto del Acuerdo de Paz”.

El ciudadano invocó la vulneración del derecho a la igualdad. Para ello, el recurrente presentó como tercio de comparación los siguientes elementos. Primero, los sujetos son, por

una parte, los candidatos a la Cámara de Representantes por las CITREP y, por otra parte, los candidatos a la Cámara de Representantes por cada ente territorial. En el primer escenario, la inhabilidad está fijada por el término de cinco años mientras que, en el segundo escenario, la inhabilidad opera por el término de un año. Segundo, ambos sujetos se encuentran en igualdad de condiciones porque se trata de candidatos que pertenecieron a un partido político y que aspiran a participar en un proceso electoral similar. Tercero, el trato discriminatorio es que a los candidatos de las circunscripciones de paz se le impone una inhabilidad de cinco años mientras que, para los candidatos de las circunscripciones territoriales, la inhabilidad es de doce meses. Cuarto, el trato desigual es incompatible con la Constitución porque tanto los candidatos representantes elegidos por las CITREP como los demás congresistas cumplirán las mismas funciones.

1. Suspender provisionalmente los efectos del Decreto 1207 de 2021.

1. Declarar la nulidad del Decreto 1207 de 2021.

Demanda 1473528

La norma limitó de manera desproporcionada el derecho a la participación política sin que el Gobierno estuviera autorizado para ello. El decreto objeto de control impuso una inhabilidad para que las víctimas del conflicto armado fueran elegidas en una de las circunscripciones de paz si fueron candidatas por un partido político cuya personería jurídica se haya perdido dentro de los cinco años anteriores a la fecha de la inscripción. Se trata de una inhabilidad tan grave como aquella que se impone a los condenados por delitos de lesa humanidad, porque se aplica para quienes hayan sido candidatos por partidos o movimientos políticos en cualquier tiempo.

Tal restricción desconoce el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH) porque ni la RNEC ni la Presidencia de la República, al ser autoridades administrativas, están facultadas para limitar el derecho de participación política.

El texto de la inhabilidad contemplado en el párrafo 2 del artículo transitorio 5 del AL 2 de 2021 y el contenido del artículo 13 del Decreto 1207 de 2021 no son iguales. Lo anterior porque en el texto del decreto se incluyó la palabra tampoco. Con ello, se restringió la posibilidad de que los ciudadanos se puedan postular a dichas curules cuando hayan sido candidatos a cargos de elección popular respaldados por partidos o movimientos políticos.

1. Suspender provisionalmente los efectos del Decreto 1207 de 2021.

1. Declarar la nulidad del artículo 13 del Decreto 1207 de 2021.

1. A continuación, en la tabla 2, se expondrán las intervenciones y los escritos ciudadanos recibidos en el trámite de las demandas inicialmente referenciadas.

Tabla 2. Intervenciones y escritos ciudadanos recibidos en el trámite de los expedientes con radicado 14683, 14684, 14735 y 14931

Interviniente

Argumentos

Solicitud

Harold Eduardo Sua Montaña²⁹

La Corte Constitucional debe analizar si el control del Decreto 1207 de 2021 corresponde al efectuado a la norma habilitante (AL 2 de 2021) y avalado mediante la Sentencia SU-150 de 2021 o, si por el contrario, este tipo de control se ciñe al carácter rogado de toda acción de inconstitucionalidad (en aplicación del artículo 46 de la Ley 270 de 1996). Esto debido a que

el Decreto 1207 de 2021 nació a la vida jurídica muchos años después de que el presidente de la República tuviera la potestad de expedir los decretos legislativos para la paz cuyo contenido requiere un control automático, posterior e integral. No obstante, la norma objeto de control no fue aprobada durante el tiempo en cual estaba vigente esa atribución presidencial como el procedimiento legislativo especial surgido en 2016.

Declarar inexecutable el artículo 13 del Decreto 1207 de 2021 por la vulneración del artículo 23 de la Convención Americana y el parágrafo del artículo transitorio 2 creado por el AL 02 de 2021.

Ministerio de Justicia y del Derecho³⁰

El Ministerio consideró que el análisis del artículo 13 del Decreto 1207 de 2021 se debe realizar frente al contenido completo del mismo (esto es, el término de la inhabilidad o prohibición para ser candidato a estas curules especiales) y no frente a las expresiones “elegidos o no” contenido en el AL 2 de 2021 y “tampoco” incluida en el Decreto 1207 de 2021.

Para el Ministerio, el precepto cuestionado mantiene la redacción y persigue el mismo propósito del AL 2 de 2021. En su criterio, de la norma acusada se desprende que está prohibido que las personas que fueron candidatas por algún partido o movimiento político con representación en el Congreso o personería jurídica, en cualquier época, se inscriban como candidatos a las curules de paz. A su vez, esta norma concuerda con la intención plasmada en el punto 2.3.6. del AF. Asimismo, con lo resuelto en la Sentencia C-089 de 2022.

La finalidad de la norma estudiada es constitucionalmente legítima porque busca evitar que los intereses particulares de los partidos incidan en el ejercicio de la función pública a cargo de los representantes a la Cámara correspondientes. En suma, el derecho a la participación política de las víctimas es respetado por la norma acusada.

Declarar executable el artículo 13 del Decreto 1207 de 2021.

El Decreto 1207 de 2021 es una norma reglamentaria del AF. La norma estudiada no solo cuenta con fuerza material de ley (lo que habilita la competencia de este tribunal para su estudio), sino que, por su naturaleza y características, debe ser estudiada bajo la modalidad de control automático, posterior e integral de constitucionalidad.

Existe cosa juzgada constitucional en relación con el texto del artículo 13 del Decreto 1207 de 2021. Este ya fue sometido a control constitucional a través de la Sentencia C-089 de 2022, en la cual se analizó el AL 2 de 2021.

El presidente de la República omitió su deber legal de someter el Decreto 1207 de 2021 al control automático de constitucionalidad dentro de los dos meses siguientes a su promulgación. Para la Universidad esto es así porque los asuntos desarrollados por la norma guardan estrecha coherencia y conexidad con el AL 2 de 2021.

1. Reconocer que el Decreto 1207 de 2021 es un decreto con fuerza material, según la habilitación legislativa pro tempore dada al presidente de la República a través del AL 1 de 2016.

1. De acuerdo con lo previsto en el artículo 2 del AL 1 de 2016, someter el Decreto 1207 de 2021 a un control de constitucionalidad automático, pleno, posterior e integral.

1. Hacer un llamado al presidente de la República para que, en lo sucesivo, acate lo dispuesto tanto en el AL 1 de 2016 como en el AL 2 de 2017.

Alex Phabian Mejía Montañez y Carlos Saúl Sierra Niño³²

El AL 1 de 2016 dispone que los decretos expedidos con fundamento en su artículo 2 tendrán

un control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigor. Esto no ocurrió y no era posible ajustar el trámite que se les dio a las demandas.

La Corte no tiene competencia para modificar el tipo de control de constitucionalidad que debe realizar.

La norma es constitucional por las siguientes razones: i) no vulnera el derecho a la participación política de las víctimas del conflicto armado al negarles su participación cuando hayan sido candidatos a elección popular en los partidos políticos actuales (aun si no fueron elegidos); ii) el AL 2 de 2021 le ordenó al Gobierno reglamentar la implementación de las dieciséis CITREP, lo cual ocurrió mediante el Decreto 1207 de 2021; iii) el AL 2 de 2021 es desarrollo del punto 2.3.6 del AF; iv) los aspirantes a las curules pueden ser inscritos por grupos de ciudadanos u organizaciones campesinas, de víctimas, mujeres y otras pertenecientes a la circunscripción; v) el artículo 13 del Decreto 1207 de 2021 reproduce, mantiene la redacción y persigue el mismo propósito de los artículos transitorios 3 y 5 del AL 2 de 2021 y vi) tal homogeneidad, a su vez, va en consonancia con lo fijado en la Sentencia SU-150 de 2021.

Declarar exequible el artículo 13 del Decreto 1207 de 2021.

Universidad de Nariño³³

El Decreto 1207 de 2021 tiene fuerza material de ley porque guarda una relación directa con la materia regulada por el AL 2 de 2021. Este, a su vez, fue promulgado de conformidad con lo señalado en el AL 1 de 2016. A su vez, ambas enmiendas constitucionales le otorgaron facultades al presidente de la República para regular las materias allí reglamentadas.

El Decreto 1207 de 2021 se expidió con base en las atribuciones fijadas en el artículo 2 del AL 1 de 2016.

A la Corte le corresponde el estudio y el control de constitucionalidad automático del Decreto 1207 de 2021 porque: i) el Decreto 1207 de 2021 es un decreto con fuerza de ley, expedido en el marco de las previsiones del AL 1 de 2016. Por consiguiente, el control de esta norma no debía provenir de una demanda pública de inconstitucionalidad. El conocimiento de los decretos con contenido material de ley es una de las denominadas competencias atípicas de este tribunal.

El Decreto 1207 de 2021 es contrario a la Constitución. El texto del artículo 13 del decreto no es idéntico al aprobado en el AL 2 de 2021.

Al agregar la palabra tampoco (la cual no hacía parte del texto aprobado en el texto de la enmienda constitucional) se estableció una inhabilidad intemporal con relación con las víctimas que hayan aspirado a un cargo público, sean elegidas o no. Esto pese a que la norma constitucional no distinguió las hipótesis y fijó para ambas un término de cinco años.

Declarar inexecutable el artículo 13 del Decreto 1207 de 2021.

Universidad de Los Andes³⁴

El artículo 13 del Decreto 1207 de 2021 es una norma con fuerza material de ley porque reglamenta una materia con reserva de ley (régimen de inhabilidades para acceder a una de las circunscripciones especiales de paz) y se expidió con base en la autorización dada al presidente de la República mediante el AL 1 de 2016.

El Decreto 1207 de 2021 se expidió con base en las atribuciones conferidas por el artículo 2 del AL 1 de 2016. En consecuencia, se debía someter a control constitucional por parte de esta Corte dentro de los dos meses siguientes a su promulgación.

No hubo ninguna solicitud.

Defensoría del Pueblo³⁵

El texto del artículo 5 transitorio del AL 2 de 2021 como el del artículo 13 del Decreto 1207 de 2021 contienen tres inhabilidades para ser candidato a alguna de las circunscripciones de paz. La última de estas se refiere a “quienes hayan sido miembros de las direcciones de un partido político”. En el texto de la enmienda esta inhabilidad se limitó “durante el último año” mientras que en el texto del Decreto 1207 de 2021 (que buscó reproducir las mismas causales de inhabilidad) quedó de manera indefinida. Esta diferencia parte de las facultades legislativas para reglamentar el régimen de inhabilidades para ejercer derechos políticos.

En relación con la vulneración invocada por el accionante respecto del artículo 23 de la CADH, la Defensoría sostuvo que resultaba natural que, si se crearon unas circunscripciones especiales para las víctimas del conflicto armado, en forma paralela se establecieran disposiciones para impedir que las otras fuerzas políticas del país se apoderen de estas. Por ello, las medidas resultaban acordes con los principios constitucionales y convencionales.

Declarar exequibles las expresiones elegidos o no y tampoco, contenidas en el Decreto 1207 de 2021 porque no resultan desproporcionadas o irracionales para la consecución del fin constitucional perseguido que es que las 16 circunscripciones especiales de paz sean exclusivamente para las víctimas del conflicto.

1. A continuación, en la tabla 3, se resumirán las intervenciones y los escritos ciudadanos recibidos dentro del expediente PE-52.

Tabla 3. Intervenciones y escritos ciudadanos recibidos en el trámite del expediente PE-52

Interviniente

Argumentos

Solicitud

Partido de la U36

El Decreto 1207 de 2021 se expidió con el fin de darle cumplimiento al AL 2 de 2021. De esta manera, esa norma busca garantizar el acceso de las víctimas del conflicto armado a distintas herramientas de representación política, las cuales les fueron limitadas durante mucho tiempo.

La prohibición del artículo 13 de esa norma está ajustada a derecho porque si un grupo poblacional distintivo de las víctimas accediera a las curules especiales, sería un comportamiento contrario a los preceptos constitucionales.

La medida tiene como propósito garantizar la participación democrática de las víctimas del conflicto armado. De esta manera, se limitó el acceso de las fuerzas políticas tradicionales.

Declarar exequible el Decreto 1207 de 2021 porque no tiene irregularidades que comprometan su constitucionalidad.

Ministerio de Justicia y del Derecho³⁷

Esta Corporación se pronunció sobre la exequibilidad del AL 2 de 2021 en la Sentencia C-089 de 2022. En esa oportunidad se habilitó al Gobierno nacional para que reglamentara: i) los mecanismos de observación y transparencia electoral ciudadana; la campaña especial de cedulação y registro electoral y las campañas de pedagogía y sensibilización en torno a la participación electoral.

En esa providencia, este tribunal avaló el parágrafo 4 del artículo transitorio 5 y el artículo 2 de dicho AL. Se concluyó que esas disposiciones no sustituían los ejes de la Constitución Política.

Por otra parte, en cuanto al trámite de expedición, el Ministerio afirmó que el Decreto 1207 de 2021 se expidió de conformidad con los requisitos de forma que se le exigen a este tipo de actos administrativos. En ese sentido, el proyecto se acompañó de su memoria justificativa y fue proferido atendiendo a criterios de oportunidad y conveniencia.

Añadió que el Decreto 1207 de 2021 desarrolla el derecho a la participación política de las víctimas en virtud de los fundamentos de las Sentencias C-089 de 2022 y SU-150 de 2021.

El Ejecutivo fue facultado expresamente por el AL 2 de 2021 para reglamentar las cuestiones operativas relacionadas con el proceso electoral de los candidatos a ocupar las CITREP.

Declarar exequible el Decreto 1207 de 2021.

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz³⁸

A pesar de que la implementación del Acuerdo inició hace seis años, los principales cambios en esta materia se empezaron a registrar desde hace muy poco tiempo. A partir de la Sentencia SU-150 de 2021, la Corte impulsó la creación de estas circunscripciones en los 16 territorios definidos en el AL 2 de 2021. De esa manera, en las elecciones legislativas de marzo de 2022 se escogieron 16 representantes de dichas circunscripciones, “después de llevar a cabo una campaña en un período de tiempo muy corto para su reglamentación y desarrollo”.

La entidad afirmó que el Decreto 1207 de 2021 contribuyó al objetivo de poner en marcha las CITREP. Además, una vez elegidos los representantes, el instituto evidenció avances en su trabajo legislativo.

Solicita que la Corte establezca un marco interpretativo para que la creación y puesta en marcha de las CITREP cumplan con su objetivo. Además, que se orienten acciones para garantizar la participación de las mujeres en igualdad de condiciones.

Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre³⁹

El parágrafo 1 del artículo transitorio 5 del AL 2 de 2021 definió como víctimas a “aquellas personas que individual -y únicamente hasta el tercer grado de consanguinidad y primero de afinidad- o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de Violaciones a las Normas Internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”. A partir de esta disposición, se creó una presunción de pleno derecho frente a quien puede inscribirse individualmente como víctima para ocupar una de las curules especiales.

Esa presunción va en contravía del propósito de lo acordado en el punto 2.3.5 del AF. A pesar de no estar reconocido como víctima en el Registro Único de Víctimas, se le termina atribuyendo dicha calidad a partir de las consideraciones previstas en el AL.

Declarar la exequibilidad condicionada de los artículos 6 y 7 del Decreto 1207 de 2021, “en el entendido que: i) el solicitante individual deberá acreditar no sólo su parentesco hasta tercer grado de consanguinidad y primero de afinidad con una persona inscrita en el Registro Único de Víctimas, sino también mediante prueba al menos sumaria, acreditar sus calidades e intereses como víctima del conflicto armado ante la Unidad de Víctimas; ii) quien por medio de un Comité técnico evaluará las pruebas sumarias aportadas y una vez acreditada la condición de víctima expedirá el certificado de inscripción parental”.

Ministerio del Interior⁴⁰

Reiteró los antecedentes del AL 2 de 2021 y del Decreto 1207 de 2021. Advirtió que este último goza de fuerza material de ley y fue tramitado bajo los requisitos exigidos por el Decreto 1085 de 2021.

Adicionalmente, sostuvo que el derecho a la participación política de las víctimas es un derecho fundamental reconocido en la Constitución y en la CADH.

Por último, manifestó que el procedimiento de inscripción de candidatos se ajusta a los parámetros del AL 2 de 2021.

No hubo una solicitud en concreto, pero se puede inferir que defienden la constitucionalidad del Decreto 1207 de 2021.

Fundación Igualdad Social⁴¹

Le solicitó a esta Corporación que la incluyera como interviniente dentro de este trámite y que se decretara la suspensión del artículo 13 del Decreto 1207 de 2021.

A partir del Comunicado de Prensa No. 6 del 1 y 2 de marzo de 2023 se establecieron las reglas según las cuales, como excepción, es procedente decretar la suspensión provisional de una norma en sede de estudio de constitucionalidad. Estas son: i) el carácter excepcional de la medida; ii) la existencia de una disposición incompatible con la Constitución que produzca efectos irremediables; iii) la necesidad, efectividad y proporcionalidad de la medida y iv) la ineficacia de los otros mecanismos de protección y efectividad del orden constitucional.

A su juicio, la norma acusada cumple con esos parámetros. En la norma demandada se incluyeron aspectos que no se corresponden con el artículo transitorio de la Constitución. Se contempla que la inhabilidad para ser candidato es intemporal, mientras que la intención del

Constituyente quería fijar un extremo temporal de haber sido candidato dentro de los cinco años anteriores a los comicios por las curules de paz. Por el contrario, el artículo 13 del Decreto 1207 de 2021 condiciona esos cinco años a la pérdida de personería jurídica del partido político.

La ciudadana argumentó que la medida vulnera el derecho a la igualdad y el derecho a elegir y ser elegido porque establece un trato diferenciado para las víctimas que procuren ser candidatas por dichas circunscripciones:

Miembros de las corporaciones públicas

Organizaciones políticas para apoyar candidatos de otra organización

Directivos de organizaciones políticas

Deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones

Deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones

Deben renunciar al cargo de doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos

Las víctimas del conflicto armado reciben un trato diferenciado, discriminatorio que las revictimiza. Esta situación desconoce los propósitos de las curules y su condición de sujetos de especial protección constitucional.

Expresó que la suspensión de la norma es necesaria porque, de lo contrario, pueden ocurrir

efectos gravosos e irreparables de cara a la participación electoral de las víctimas. Explicó que no hay otros mecanismos de defensa judicial que sean más expeditos e inmediatos para resarcir los efectos de la orden proferida por el Consejo de Estado de retirar del cargo al señor Jhon Núñez.

Decretar la suspensión del inciso 1 y 2 del Artículo 13 del Decreto 1207 de 2021.

I. El concepto del Ministerio Público

1. Por escrito recibido el 15 de febrero de 2023, la procuradora general de la Nación le solicitó a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad del Decreto 1207 de 2021⁴².

1. En primer lugar, la procuradora afirmó que la reserva de ley estatutaria exige que estos cuerpos normativos sean aprobados por mayorías calificadas en una sola legislatura del Congreso de la República. Además, deben ser objeto de control previo de constitucionalidad. Adicionalmente, el artículo 152 de la Constitución establece que la organización y el régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y las funciones electorales son materias sujetas a la reserva de ley estatutaria.

1. En ese sentido, la representante del Ministerio Público manifestó que la reserva de ley estatutaria en materia electoral no se puede interpretar de forma restrictiva, sino que debe “ser entendida de manera suficientemente amplia para que se cumplan los objetivos queridos por el Constituyente”⁴³. De esta forma, se buscó delimitar la regulación de las actividades y los órganos que se involucran en las funciones electorales y restringirla a las normas de jerarquía superior que prevengan su reforma ordinaria. Lo anterior, con el fin de garantizar la vigencia del principio democrático.

1. En segundo lugar, sobre el control previo ejercido por la Corte, la Procuraduría adujo que

se trata de una manifestación del principio participativo del Estado. Particularmente, en materia electoral, es una garantía para el sistema democrático porque pretende evitar que una mayoría modifique las normas que regulan esta materia en beneficio propio y en detrimento de las minorías. De lo contrario, dichas mayorías se podrían perpetuar en el poder.

1. Sin perjuicio de lo anterior, explicó que el legislador, en ejercicio de su función Constituyente, puede disponer que el Gobierno regule tanto la organización y el régimen de los partidos y los movimientos políticos como las funciones electorales. El Ejecutivo puede ejercer estas facultades a través de los decretos autónomos constitucionales. En virtud de esta excepcionalidad, no se pueden aplicar los mismos requisitos que operan para la expedición de las leyes estatutarias.

1. Ahora bien, el Ministerio Público agregó que lo anterior no significa que a ese tipo de decretos no se les aplique el control de constitucionalidad del que son objeto las normas estatutarias. De conformidad con el artículo 241.8 de la Constitución, a este tribunal le corresponde pronunciarse sobre la conformidad de los proyectos de ley estatutaria con la Carta Política. La Corte debe verificar que no existan vicios de procedimiento en su formación y que su contenido material se ajuste a los mandatos de la Constitución.

1. Sobre los vicios de procedimiento, la procuradora indicó que se debe verificar que el Gobierno haya remitido la norma objeto de control a la Corte con el fin de que el tribunal realizara la revisión previa. Cuando esto no ocurre, la jurisprudencia constitucional establece que se debe declarar la inexecutable del cuerpo normativo. En este sentido, a la Corte le corresponde hacer el control de las normas cuando estas todavía no han entrado en vigor.

1. La Procuraduría indicó que el precedente aplicable es la Sentencia C-523 de 2005. En esa oportunidad, se declaró inexecutable el Decreto 2207 de 2003. Esta norma fue expedida por el

presidente de la República en ejercicio de las facultades otorgadas por el AL 1 de 2003 para reglamentar los asuntos relativos a la financiación de las campañas electorales. Sin embargo, a pesar de tener la facultad para proferir un cuerpo normativo con contenido estatutario, no se surtió el trámite de control previo de constitucionalidad.

1. En síntesis, la representante del Ministerio Público concluyó que “los cuerpos normativos que regulan los asuntos de naturaleza electoral expedidos por el Gobierno en ejercicio de facultades otorgadas en actos legislativos tienen naturaleza estatutaria y, en consecuencia, están sujetos al control previo de conformidad con la Carta Política por parte de la Corte Constitucional”⁴⁴.

1. Respecto del contenido material del Decreto 1207 de 2021, la procuradora explicó que esta norma regula una materia sujeta a la reserva de ley estatutaria. En su criterio, el artículo 152.c de la Constitución establece que la función electoral se debe regular mediante las leyes estatutarias. En la Sentencia C-497 de 2019, la Corte Constitucional señaló que “la función electoral es, entonces, la función pública en cuyo ejercicio el pueblo participa en la conformación, ejercicio y control del poder político. Su titular originario es el pueblo y la ejerce mediante el voto depositado en procesos electorales cuya finalidad es asegurar la elección de las autoridades y corporaciones públicas”⁴⁵. En la Sentencia C-665 de 2006, la Corte concluyó que la regulación sobre las circunscripciones electorales para integrar la Cámara de Representantes “es un asunto referido a las funciones electorales, las cuales deben ser reglamentadas mediante leyes estatutarias”⁴⁶. Finalmente, el Decreto 1207 de 2021, en desarrollo del AL 2 de 2021, reguló la elección de las dieciséis curules para elegir a los representantes a la Cámara por las CITREP. Allí se incluyó la inscripción de las candidaturas y los mecanismos para el desarrollo de los comicios. Todos estos aspectos son propios de las etapas preelectoral y electoral.

1. Finalmente, el Ministerio Público advirtió que el Decreto 1207 se adoptó el 5 de octubre de 2021. Este no fue objeto del control de constitucionalidad previo porque no se le remitió a la

Corte antes de su expedición. Con base en esto, se solicitó la declaratoria de inexecutable de dicha norma. No obstante, la procuradora sostuvo que los efectos de esa decisión deben regir hacia futuro porque ya se adelantó la elección de las dieciséis curules para el período 2022-2026. En consecuencia, los resultados de esos comicios se deben salvaguardar para garantizar la seguridad jurídica. Además, en virtud del artículo 152 de la Constitución, el Congreso de la República conserva la competencia para desarrollar los mandatos del AL 2 de 2021.

I. Consideraciones

1. Competencia

1. La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para realizar el control de constitucionalidad del Decreto 1207 de 2021. Ello es así porque el despacho sustanciador ordenó que esa norma le fuera remitida para realizar la revisión propia de una disposición con contenido estatutario de conformidad con los artículos 153 y 241.8 de la Constitución.

2. Metodología y estructura de la decisión

1. En primer lugar, la Sala Plena se referirá al control de constitucionalidad que les corresponde a los decretos y otras normas que tienen contenido estatutario pero que son excepcionalmente expedidas por el Gobierno u otras autoridades con base en las habilitaciones incluidas en las reformas constitucionales (sección 3). En ese punto, la Corte advertirá que el Decreto 1207 de 2021 debió ser objeto de un control previo de constitucionalidad porque regulaba materias propias de la reserva estatutaria (sección 4).

1. En segundo lugar, el tribunal establecerá que este decreto no puede ser considerado como una norma aprobada en virtud del procedimiento legislativo especial para la paz (sección 5). Por último, la Corte reiterará su propio precedente sobre el carácter reglamentario de la habilitación conferida al Gobierno en el AL 2 de 2021 en virtud del cual se expidió el Decreto 1207 de 2021 (sección 6).

1. Finalmente, la Sala Plena declarará que la omisión en la que incurrió el presidente de la República en la remisión del decreto, para que se le realizara el imperativo control previo, constituyó un vicio insubsanable de conformidad con los artículos 153 y 241.8 de la Constitución (sección 7).

3. El control de constitucionalidad de los decretos de contenido estatutario expedidos por el presidente de la República con base en las autorizaciones incluidas en las reformas constitucionales

1. En este proceso de control de constitucionalidad, la procuradora general y algunos intervinientes señalaron que el Decreto 1207 de 2021 es una norma que reguló varias materias protegidas por la reserva de las leyes estatutarias: las funciones electorales y las condiciones para el ejercicio del derecho político a elegir y ser elegido en relación con las CITREP. Según esos conceptos, la jurisprudencia de este tribunal dispone que el control de ese tipo de normas tiene las mismas características de aquel que se surte en el caso de los PLE. En concreto, esa revisión de constitucionalidad debe ser previa, automática, integral y definitiva. Como en este caso no se surtió el control previo de constitucionalidad del mencionado decreto, la procuradora sostuvo que este debía ser declarado inexecutable con efectos a futuro. De manera que la Sala Plena se debe referir al juicio de constitucionalidad que le corresponde realizar en este tipo de casos de conformidad con su propio precedente.

1. En varias ocasiones, la Corte Constitucional ha recibido demandas ciudadanas contra decretos de contenido estatutario expedidos por el presidente de la República en virtud de una autorización incluida en una reforma constitucional. La regla general de la Corte Constitucional sobre esta materia ha sido constatar que el presidente omitió enviarle el decreto objeto de control, rechazar la demanda o declararse inhibida para resolverla de fondo, solicitarle al Gobierno que le remita el decreto y aplicar el proceso de revisión de constitucionalidad propio del control de los PLE.

1. En efecto, en la Sentencia C-972 de 2004, la Corte Constitucional se ocupó de una acción pública de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 6 del Decreto 2207 de 2003. El mencionado decreto reguló las elecciones departamentales y municipales con base en una autorización establecida en el párrafo transitorio del artículo 3 del AL 1 de 2003. El argumento principal de la demanda radicó en que ese decreto vulneraba la reserva constitucional propia de la ley estatutaria porque se ocupaba de aspectos relacionados con el sistema electoral y el régimen de los partidos políticos.

1. En esa oportunidad, la Sala Plena concluyó que era “claro que la materia que reglamentó el Decreto 2207 debía ser desarrollada a través de una ley estatutaria”⁴⁷. Ello ocurrió porque “el Congreso no reglamentó la materia a través de una ley estatutaria y, en consecuencia, el Gobierno nacional procedió a regularla”⁴⁸. En consecuencia, la Corte advirtió que en esos casos “son inaplicables los requisitos para la expedición de las leyes estatutarias referidos a que deben ser aprobadas en una legislatura y acordadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso”⁴⁹ sin que ello signifique que “pierda vigencia la exigencia de que el decreto sea revisado por la Corte Constitucional de manera integral, oficiosa y definitiva”⁵⁰. Sobre este último aspecto, el tribunal indicó que:

“La exigencia del control de constitucionalidad de los PLE representa una expresión del

mecanismo de los frenos y contrapesos, dirigido en este caso a impedir que las ramas del Poder Público cuyos titulares surgen del voto popular utilicen sus atribuciones para eliminar o restringir indebidamente los derechos de las personas o el régimen democrático y participativo consagrados en la Constitución Política. || Por consiguiente, si bien la urgencia de reglamentar la financiación electoral con miras a las elecciones de octubre de 2003 llevó a que se prescindiera de regular la materia a través de una ley estatutaria, tal como lo exigiría el tema, ello no significa que se pudiera omitir el control de constitucionalidad confiado a la Corte Constitucional”⁵¹.

1. La determinación final de la Sala Plena en la Sentencia C-972 de 2004 fue declararse inhibida para decidir de fondo la demanda porque advirtió que “el Gobierno debía haber enviado a la Corte, de oficio, el texto del Decreto 2207 de 2003 para que fuera revisado en su constitucionalidad”⁵². Asimismo, el tribunal le solicitó al presidente de la República que, en un plazo máximo de diez días, le remitiera el Decreto 2207 de 2003 para realizar el correspondiente control de constitucionalidad. Finalmente, el tribunal advirtió que, si el Gobierno no allegaba el referido decreto, la Corte lo examinaría directamente.

1. En la razón de la decisión de esa providencia, el tribunal caracterizó el tipo de control del que son objeto ese tipo de decretos que regulan materias estatutarias. La Corte Constitucional indicó que el control previo de constitucionalidad de esos decretos es un requisito para su exequibilidad:

“(...) puesto que el control sobre el decreto está destinado a cumplir el mismo fin que tiene el control de constitucionalidad sobre los PLE –la protección de los derechos y del orden democrático y participativo establecidos en la Carta– aquél debe reunir los elementos propios del control de constitucionalidad de los PLE que sean compatibles con la facultad excepcional atribuida al Gobierno por el párrafo transitorio citado. Así, es claro que el control debe ser oficioso, no rogado, lo que indica que el Gobierno debía haber enviado el decreto a la Corte inmediatamente después de su expedición, para que se surtiera el examen de

constitucionalidad. Es decir, en estos casos, el hecho de que el control sea sobre un decreto de contenido estatutario no entraña que se realice a través del mecanismo de la acción pública de inconstitucionalidad, tal como se pretende en el presente proceso, sino que debe ser un control automático. || Por otra parte, al igual que en los demás casos de control de constitucionalidad de los PLE, este control debe ser integral y definitivo. Integral, en la medida en que versará tanto sobre el fondo como sobre la forma de todo el cuerpo normativo y tendrá como parámetro de juicio todo el articulado de la Constitución, y definitivo, por cuanto la sentencia de la Corte hará tránsito a cosa juzgada constitucional, de manera que las normas que fueron declaradas exequibles no podrán ser demandadas nuevamente”⁵³.

1. En cumplimiento de las órdenes proferidas en la Sentencia C-972 de 2004, el Gobierno le envió a la Corte una copia auténtica del Decreto 2207 de 2003. De manera que el tribunal inició el proceso PE-21 que culminó con la Sentencia C-523 de 2005.

1. En esta decisión, la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió declarar la inexequibilidad del mencionado decreto “por no haber surtido el control previo de constitucionalidad”⁵⁴. La Corte tomó en cuenta que este tribunal “no tuvo la oportunidad de ejercer el control previo de constitucionalidad, pues no fue remitido por el Gobierno para el efecto”⁵⁵. De allí concluyó que el presidente había proferido y puesto en vigor un decreto de contenido estatutario:

“(…) omitiendo cumplir el control previo de constitucionalidad aplicable a este tipo de normas, habiéndose modificado de tal manera el régimen vigente en una materia esencial a la democracia colombiana como lo es la relacionada con la financiación de las campañas políticas, en el ámbito departamental y municipal. Por lo tanto, la Corte lo declarará inexecutable, decisión que no podía ser adoptada sin que previamente se hubiere solicitado al presidente de la República el envío del texto del mencionado decreto”⁵⁶.

1. El tribunal llegó a esa conclusión luego de comprobar que el decreto regulaba materias reservadas a la ley estatutaria (i.e. funciones electorales). La Corte sostuvo que el trámite de ese tipo cualificado de normas requería una revisión previa de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. Allí se afirmó que el Constituyente dispuso que, cuando se trata de normas estatutarias, el hecho de que estas sean proferidas por el Gobierno, no las exime de todos los elementos del control jurisdiccional que dispone la Constitución. Por el contrario, dado que la regulación estatutaria fue expedida por el presidente y no por el Congreso de la República bajo el procedimiento cualificado, el control de constitucionalidad adquiere una mayor relevancia, importancia y necesidad:

“Cuando regulaciones propias de ley estatutaria no sean expedidas por el Congreso de la República, sino que para ello se habilite excepcionalmente por la Constitución al Gobierno nacional, considera la Corte que igualmente es necesario que tal normatividad surta el control previo de constitucionalidad, pues si bien se trata de una situación particular, en cuanto una normatividad ingresa al sistema jurídico sin haber agotado previamente el proceso legislativo cualificado establecido por la Constitución para ellas, es decir, sin haber surtido el exigente proceso deliberativo reservado para aquellas materias esenciales a la vida social, no por dicha circunstancia los decretos así expedidos dejan de ser leyes en sentido material, de contenido estatutario, y con régimen esencial propio. || Si bien, la particularidad de los decretos-leyes expedidos por el Gobierno nacional en virtud de una especial habilitación constitucional transitoria constituye una excepción al régimen establecido en la Constitución para las leyes estatutarias, ello sin embargo no implica la facultad para omitir el deber de someterlas al control previo de constitucionalidad, pues se trata de un requisito inherente a su propia condición. De no ser así, se desnaturalizarían tales normas en cuanto a que carecerían de un elemento central de su carácter de estatutarias. || En tal medida, resulta a todas luces contrario a la Carta Política, que un cuerpo normativo mediante el cual se regula un tema esencial para la vida nacional, y por lo tanto reservado a una ley estatutaria, despliegue todos sus efectos jurídicos sin la plena certeza en torno a su compatibilidad con la Constitución, aunque se trate de una normatividad estatutaria expedida por el Gobierno nacional mediante decreto, pues con mayor razón en estos

particulares casos, por no haber mediado un debate democrático, la exigencia del control previo de constitucionalidad adquiere a plenitud su sentido”⁵⁷.

1. En efecto, en la Sentencia C-672 de 2005 se acumularon bajo el expediente PE-22 varias demandas contra los decretos 2367 y 2697 de 2004. Estos decretos fueron expedidos por el Gobierno con base en las autorizaciones dispuestas en el AL 3 de 2002. En esa ocasión, todas las demandas fueron rechazadas por cada uno de los magistrados sustanciadores y se le ordenó al presidente que enviara las copias auténticas de los decretos con el fin de que el tribunal realizara el control integral de constitucionalidad. Posteriormente, esa revisión le correspondió a un solo magistrado. Asimismo, se dispuso que las demandas se tuvieran como intervenciones ciudadanas en el proceso de control estatutario.

1. En esta decisión, la Corte indicó que la revisión de constitucionalidad incluía la evaluación del respeto a los límites temporales y materiales dispuestos en la habilitación del AL: “cuando se trata de un decreto que versa sobre una materia estatutaria y que se ha expedido con base en una norma constitucional habilitante, el control de constitucionalidad se extiende al cumplimiento del límite temporal indicado por el Constituyente y al cumplimiento de los límites materiales por él indicados”⁵⁸.

1. En ese ámbito, el tribunal concluyó que la habilitación constitucional para que el Gobierno expidiera la regulación era transitoria. Además, aquella se limitaba a las normas legales estrictamente necesarias para lograr la implementación del sistema procesal penal. En criterio de la Sala Plena, el AL fue muy específico porque:

“(...) optó por revestir al presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de dos meses para que proferiera las normas legales al nuevo sistema. Nótese que se

trata de facultades extraordinarias directamente conferidas por el Constituyente derivado, que tales facultades tenían un límite temporal definido y, además, que existía también una limitación material de la competencia asignada. || Desde luego, el presidente de la República, al hacer uso de esa habilitación constitucional, tiene el deber de ceñirse a esos límites temporales y materiales. Por ello, esta Corporación ha indicado que cuando se trata de un decreto que versa sobre una materia estatutaria y que se ha expedido con base en una norma constitucional habilitante, el control de constitucionalidad se extiende al cumplimiento del límite temporal indicado por el Constituyente y al cumplimiento de los límites materiales por él indicados”⁵⁹.

1. En esa ocasión, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de los dos decretos objeto de control. Este tribunal consideró que aquellos se profirieron por parte del presidente “con manifiesto desconocimiento de la competencia que le había sido atribuida por el Constituyente”⁶⁰. Para la Corte, ello “fue así en cuanto ese decreto no se orienta a desarrollar las normas legales requeridas para la puesta en funcionamiento de la nueva estructura básica de acusación y juzgamiento, sino que, lejos de ello, modifica múltiples disposiciones de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (en adelante LEAJ) que nada tienen que ver con ese nuevo modelo de justicia penal”⁶¹.

1. Estas reglas de revisión constitucional han sido aplicadas a casos análogos. En la Sentencia C-155 de 2005, el tribunal se declaró inhibido para decidir de fondo una demanda ciudadana contra el artículo 19 del Reglamento 1 de 2003 del Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE). El CNE expidió ese reglamento con base en la autorización dispuesta en el artículo 12 del AL 1 de 2003. Allí se regularon varios aspectos propios de leyes estatutarias. Por eso, la Sala Plena advirtió que el reglamento “constituye una ley estatutaria en sentido material y que, por lo tanto, la Corte es competente para conocer sobre él”⁶². Además de la decisión inhibitoria, la Corte le solicitó a la presidenta del CNE que le enviara el reglamento para que este fuera objeto de un control “oficioso, definitivo e integral”⁶³.

1. Con base en esa orden de la Corte Constitucional, el CNE le envió al tribunal el Reglamento 1 de 2003. En la Sentencia C-1081 de 2005, la Corte realizó el control integral de constitucionalidad del referido reglamento y, como resultado, declaró exequibles la mayor parte de sus disposiciones. No obstante, la Corte declaró inexequibles varios artículos debido a que el CNE extralimitó las competencias que le fueron atribuidas en el AL 1 de 2003. La Corte indicó que se debía realizar una lectura muy estricta y restringida de la habilitación incluida en esa reforma constitucional de manera que esta se limitaba a los aspectos específicos allí señalados y no a todo el contenido de la enmienda a la Constitución⁶⁴. En concreto, se trataba de potestades extraordinarias, temporales, excepcionales y de interpretación restringida.

1. En ese caso excepcional, la Corte no declaró la inexequibilidad del reglamento por falta de control previo, sino que procedió al control de fondo. Para ello, el tribunal tuvo en cuenta tres razones. Por una parte, que la Sentencia C-155 de 2005 –que solicitó el reglamento para realizar el control– fue aprobada antes de que se decidiera la Sentencia C-523 de 2005 que estableció la regla de la inexequibilidad por omisión en el control previo. En segundo lugar, que el AL 1 de 2003 había facultado directamente al CNE para expedir esa regulación de contenido estatutario. Finalmente, la Sala Plena afirmó que “la Corte admitió que, dadas las circunstancias especiales en que se expidió la norma, el control oficioso e integral debía ser posterior, pues las normas objeto de estudio ya habían entrado en vigencia”⁶⁵.

1. De lo anterior se infiere que la Corte solo ha admitido muy excepcionalmente el control posterior de las normas con contenido estatutario. Ello ocurrió cuando la habilitación constitucional era expresa y las condiciones específicas lo justificaban. No obstante, ese control mantuvo todas las demás características propias de la revisión de los PLE que fueran compatibles. Por eso la Corte advirtió que “formalmente el Reglamento es un acto administrativo. En este sentido, las formalidades propias de las leyes estatutarias no le son exigibles”⁶⁶. En esos casos, se adicionó un juicio estricto para controlar el respeto a las limitadas potestades de regulación conferidas por el Constituyente derivado. Con base en este último escrutinio, el tribunal declaró inexequibles nueve artículos, un párrafo y dos

expresiones contenidas en el reglamento. El fundamento de esa declaratoria fue la “extralimitación de las competencias excepcionalmente asignadas al Consejo Nacional Electoral por el AL 1 de 2003”⁶⁷.

1. Posteriormente, en la Sentencia C-665 de 2006, la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del Decreto 4766 de 2005 en el marco del proceso PE-27. Aquella norma fue expedida por el presidente de la República con base en el AL 2 de 2005. Allí se reguló la circunscripción internacional de la Cámara de Representantes. El decreto le fue enviado automáticamente a la Corte por parte del secretario jurídico de la Presidencia.

1. La Corte consideró que el contenido del decreto constituía “una ley estatutaria en sentido material”⁶⁸. En el control sobre la habilitación al presidente para proferir esa regulación, el tribunal encontró que esa autorización “al Gobierno ya no existía en el momento en que se dictó el Decreto 4766 de 2005, por cuanto un día antes había sido derogado tácitamente el AL 2 de 2005, a través del AL 3 de 2005”⁶⁹. De manera que la Corte concluyó que el decreto debía ser declarado inconstitucional:

“(…) por inexistencia jurídica de la habilitación invocada para la expedición del Decreto. Esta declaración hace innecesario pronunciarse sobre el punto de si los decretos presidenciales de contenido estatutario deben ser controlados en forma previa a su entrada en vigencia. Tampoco tiene sentido pronunciarse sobre la constitucionalidad de los distintos artículos del Decreto, desde el punto de vista material”⁷⁰.

1. Finalmente, en la Sentencia C-1154 de 2008, la Corte resolvió una demanda contra el Decreto 28 de 2008. Este fue expedido por el presidente de la República con base en la autorización proferida en el AL 4 de 2007 y se refirió al Sistema General de Participaciones. La Corte declaró que podía realizar el control de constitucionalidad porque ese decreto tenía fuerza material de ley sin que se incurriera en vulneración de la reserva estatutaria. En ese

caso, el control tuvo las características propias de un control de ley ordinaria por vía de acción que se limitó al estudio del cargo propuesto por el demandante.

1. Esta línea jurisprudencial permite inferir que, cuando la Corte ha recibido demandas de inconstitucionalidad contra decretos expedidos por el presidente de la República con base en las autorizaciones incluidas en los actos legislativos, el tribunal ha optado por realizar el control material (posterior y rogado) cuando el contenido de la regulación obedece al de una ley ordinaria.

1. Por el contrario, cuando las demandas se presentan contra decretos expedidos por el Gobierno con base en las autorizaciones incluidas en los actos legislativos que regulan materias estatutarias, los magistrados sustanciadores han rechazado las demandas o la Sala Plena ha decidido declararse inhibida para decidir las. Al mismo tiempo, le ha ordenado al presidente de la República que le remita dentro de un término fijo el contenido íntegro del decreto objeto de control.

1. En estos casos, la Corte ha indicado que la revisión de constitucionalidad tiene las mismas características de aquella que se le aplica un PLE. En especial, la Corte ha afirmado que se trata de un control previo, automático, integral y definitivo. De manera que la omisión referida al envío previo del decreto por parte del presidente genera un motivo claro de inconstitucionalidad. El tribunal también ha indicado que, a partir del alcance de la habilitación otorgada, esta revisión también incluye identificar la extensión de la competencia incluida en el AL, el respeto formal, temporal y material de esas competencias por parte del Gobierno al proferir la norma para la cual fue autorizado y el escrutinio al contenido integral del decreto finalmente proferido.

1. En uno solo de los precedentes, el tribunal admitió excepcionalmente el control posterior de una norma con contenido estatutario con base en las especiales condiciones de la

habilitación constitucional y de las circunstancias en las que aquel fue expedido. En esa oportunidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional inició el control estatutario con un estudio sobre el respeto estricto a las condiciones formales, temporales y materiales de la habilitación proferida en la enmienda constitucional.

3.2. Los decretos con contenido estatutario deben respetar los límites formales, temporales y materiales establecidos por el acto legislativo habilitante

1. Los precedentes de esta Corporación señalan que el control de los decretos que regulan las materias estatutarias se rige por las mismas reglas de la revisión de los proyectos de ley estatutaria. Ese escrutinio no solo es previo, automático, integral y definitivo, sino que comprende la verificación del “cumplimiento de los límites temporales y materiales fijados por la norma habilitante”⁷¹. Ello debido a que se trata de normas expedidas con fundamento en una competencia constitucional específica. A continuación, la Sala abordará el alcance que se le ha atribuido a este tipo de control en los pronunciamientos previos de esta Corte sobre los decretos con contenido estatutario.

1. En la Sentencia C-672 de 2005, la Corte concluyó que el presidente había desbordado “de manera flagrante”⁷² la competencia excepcional que le había atribuido el artículo 4 transitorio del AL 3 de 2002. En efecto, al realizar el control integral del Decreto 2637 de 2004, la Sala Plena verificó que las medidas adoptadas en esa normativa no se orientaron al desarrollo legal del sistema penal acusatorio. En contraste, el Gobierno utilizó dicha facultad para modificar la LEAJ de un modo manifiestamente excesivo porque reformó otros aspectos que no estaban comprendidos en la habilitación constitucional mencionada. Por lo tanto, declaró la inexequibilidad de la normativa analizada.

1. Igualmente, en la Sentencia C-1081 de 2005, la Sala consideró que el Reglamento 1 de 2003, dictado por el CNE, constituía una ley estatutaria en sentido material. Con fundamento

en esa premisa, analizó el ámbito de las competencias otorgadas por el parágrafo transitorio del artículo 12 del AL 1 de 2003. La Corte sostuvo que esa norma constitucional habilitante confería facultades extraordinarias y excepcionales. Además, al tratarse de una reglamentación constitucional materialmente estatutaria, la Corte estimó que las atribuciones asignadas al CNE por el Constituyente derivado debían ser de interpretación restringida y estricta. En consonancia con lo anterior, en aquella providencia, este tribunal interpretó que la habilitación constitucional otorgada al CNE se limitaba exclusivamente a las materias indicadas en el referido artículo 12 de dicha reforma constitucional⁷³.

1. Para la Corte, la alteración transitoria de la competencia ordinaria del Congreso de la República –como legislador estatutario– implica una evaluación restrictiva, excepcional y acotada de las facultades conferidas al Gobierno mediante una reforma constitucional. De hecho, la decisión estableció una analogía entre el alcance del control de los reglamentos estatutarios y el de las facultades extraordinarias que el legislador le confiere al presidente. Con fundamento en lo expuesto, la Corporación analizó la conexidad material estricta de cada uno de los artículos objeto de control. Como resultado, declaró la inexecutable de nueve artículos, un parágrafo y dos expresiones contenidas en el reglamento. Lo anterior, por extralimitar las competencias asignadas excepcionalmente al CNE.

1. Asimismo, en la Sentencia C-665 de 2006, esta Corporación declaró la inexecutable con efectos retroactivos del Decreto 4766 de 2005. El tribunal fundamentó tal decisión en la inexistencia jurídica de la habilitación invocada para la expedición de esa normativa. La Sala Plena concluyó que un día antes de que se dictara el decreto, la enmienda constitucional que lo fundamentaba había sido derogada tácitamente. Por tal motivo, a pesar de que el AL 3 de 2005 tenía una autorización en términos casi idénticos a los de la reforma constitucional invocada por el Gobierno, para la Corte era claro que la decisión de fundamentar el decreto en un AL derogado no se derivó de un error sino de una omisión voluntaria.

1. De conformidad con estos precedentes, la Sala Plena concluye que el control de los

decretos que regulan las materias de contenido estatutario ha sido abordado desde una perspectiva exigente y de interpretación restrictiva de esas habilitaciones. Aquella se justifica porque, mediante este tipo de normas, el Constituyente derivado altera transitoriamente la competencia para la expedición de las leyes estatutarias. Esto implica que las atribuciones normativas conferidas a órganos –distintos del Congreso– para dictar este tipo de regulación se deben evaluar a partir de su condición excepcional y extraordinaria.

4. El Decreto 1207 de 2021 regula materias de reserva estatutaria y debió ser objeto de un control previo de constitucionalidad

1. En primer lugar, la Sala estima que el Decreto 1207 de 2021 regula algunos asuntos que integran la reserva de ley estatutaria en materia electoral. Esta Corporación ha señalado que, a diferencia del carácter restrictivo que opera en relación con la reserva estatutaria de los derechos fundamentales, la reserva de ley en materia de la función electoral es mucho más exhaustiva⁷⁴ y debe ser analizada desde una perspectiva más amplia⁷⁵. Lo anterior se explica porque una definición limitada disolvería este ámbito normativo en los mecanismos y derechos de participación que tienen su propia cláusula constitucional. Desde luego, esa reserva no afecta la competencia amplia de legislación ordinaria a cargo del Congreso de la República.

1. Por consiguiente, esta Corporación ha afirmado que “todas las normas que se ocupen de la reglamentación de los órganos de administración electoral y de los procesos electorales mismos han de ser materia de leyes estatutarias. A este principio escaparían únicamente aquellos aspectos que fueran absolutamente accesorios o instrumentales”⁷⁶. Por ejemplo, en la Sentencia C-156 de 1996 se concluyó que las funciones de garantizar el orden público o de difundir los mecanismos de participación democrática no integran la reserva de ley estatutaria.

1. En contraste, la Sentencia C-484 de 1996 concluyó que la creación de una circunscripción especial para las comunidades negras del país, en cuanto elemento técnico del sistema

electoral, se encuentra reservada a la ley estatutaria. De la misma protección goza la regulación de los trámites y las condiciones para el reembolso de los gastos de campaña⁷⁷.

1. Como lo advirtieron los magistrados del Consejo de Estado que remitieron las demandas de nulidad por inconstitucionalidad que motivaron el presente trámite, la procuradora general de la Nación y algunos intervinientes, el Decreto 1207 de 2021 incorporó varias normas que son propias de la competencia del legislador estatutario. En efecto, desde el artículo 1 de la mencionada normativa, el Gobierno indicó que dictaría normas para la implementación de las CITREP.

1. Mediante este decreto, el Gobierno reguló: i) las definiciones de quiénes pueden participar en el proceso electoral y quiénes pueden postular candidatos; ii) los requisitos que habilitan a las organizaciones sociales, de víctimas, de mujeres y de campesinos para participar en estos comicios y presentar candidatos; iii) los requerimientos para que las autoridades de las comunidades étnicas puedan postular aspirantes; iv) el acceso a los medios de comunicación; y v) la financiación de las campañas mediante los dineros recibidos por las donaciones de los particulares. Incluso, en muchos de estos casos, el decreto estableció requisitos adicionales a los del AL 2 del 2021 en lo referente a las condiciones que deben cumplir las organizaciones y autoridades étnicas que postulan a los aspirantes a las CITREP. También se les impuso un requisito de registro en el RUV a las personas que pertenecen a sujetos colectivos o a los familiares de víctimas directas.

1. Estas limitaciones son propias del ejercicio de la función electoral e impactan los derechos fundamentales a elegir y ser elegido. Sin lugar a duda, integran el ámbito reservado al legislador estatutario. No se trata de aspectos accesorios o instrumentales del proceso electoral, sino que, por el contrario, inciden de forma decisiva en este.

1. En la sección previa de esta providencia, se reiteró de manera unificada el precedente constitucional sobre el control de los decretos que regulan materias estatutarias cuando estos son proferidos por el Gobierno con base en las autorizaciones que son incluidas en los actos legislativos. Allí se indicó que esa revisión tiene las mismas características del escrutinio del que son objeto los PLE: previo, automático, integral y definitivo. Solo excepcionalmente se ha admitido el control posterior, automático, integral y definitivo de una norma de esas características en atención a las especiales circunstancias en las que aquella fue expedida.

1. En esta oportunidad, la Corte considera que se aplica la regla general del control previo de constitucionalidad de los decretos de contenido estatutario. En consecuencia, a este tribunal le correspondía realizar el control previo, automático, integral y definitivo del Decreto 1207 de 2021. Con ello, como se advertirá más adelante, se evitaba la elusión tanto del sistema constitucional de fuentes como de la revisión a cargo de este tribunal.

1. En este proceso, la Sala Plena ha verificado tres elementos: que el decreto objeto de control se refiere a materias objeto de la reserva estatutaria; que el precedente constitucional ordena que el control de ese tipo de normas sea previo; y la omisión del presidente de la República de remitirle previamente tal decreto a este tribunal. Por esas razones, la Corte concluye que se incurrió en un vicio insubsanable que impone la inexequibilidad de todo el Decreto 1207 de 2021. De manera que resulta innecesario revisar si el presidente respetó (o no) los límites materiales y temporales de la autorización legislativa incluida en el AL 2 de 2021.

1. Sin embargo, a la Sala Plena todavía le corresponde atender dos aspectos. Por una parte, algunos intervinientes sostuvieron que el Decreto 1207 de 2021 debía ser considerado como una norma proferida por el Gobierno no exclusivamente en virtud del AL 2 de 2021 sino también al amparo del procedimiento especial dispuesto en el AL 1 de 2016. En su criterio, este decreto incluye una regulación de contenido estatutario que fue expedida por el

presidente con el fin de avanzar en la implementación del Acuerdo Final. Por esa razón, la Sala Plena debe evaluar si el decreto objeto de control es una manifestación de las habilitaciones conferidas al Gobierno en el marco del AL 1 de 2016 (sección 5). Por otra parte, la Sala reiterará su precedente sobre la interpretación de las competencias reglamentarias establecidas en el AL 2 de 2021 (sección 6).

5. La autorización para proferir el Decreto 1207 de 2021 no se puede derivar del AL 1 de 2016

1. Como ya se indicó, algunos intervinientes y los magistrados del Consejo de Estado que le remitieron a la Corte las demandas de los expedientes D-14683 y D-1486 consideraron que el Decreto 1207 de 2021 se debía entender como una norma aprobada con base en el AL 1 de 2016. Según esos conceptos, el Constituyente derivado tuvo el propósito de otorgarle una habilitación general al Gobierno para dictar una norma estatutaria. Por tal razón, a la Corte Constitucional le correspondería ejercer sus funciones de control de constitucionalidad (previo, automático, integral y definitivo) en el marco del denominado procedimiento legislativo especial. Sin embargo, la Sala Plena se aparta de esta posibilidad por las cuatro razones que se exponen enseguida.

1. La Sala descarta que las competencias atribuidas mediante el AL 2 de 2021 hubieran facultado al Gobierno para regular íntegramente lo establecido en la mencionada reforma constitucional. En esa enmienda, el Constituyente derivado le otorgó al Ejecutivo una orden de destinación de recursos y dos habilitaciones reglamentarias (tabla 4). Tanto la interpretación textual como la interpretación restringida de esas habilitaciones excluye la posibilidad de que se le haya conferido una competencia general de reglamentación o legislación estatutaria.

Tabla 4. Mandatos y habilitaciones al Gobierno nacional en el AL 2 de 2021

Disposición

Tipo

Contenido

Temporalidad

Parágrafo 3 del artículo transitorio 4

Orden

Destinar los recursos necesarios para que la RNEC pueda cumplir con la organización del proceso electoral de las CITREP.

Ninguna

Parágrafo 4 del artículo transitorio 5

Habilitación 1

Reglamentar las sanciones de quienes habiendo sido elegidos en alguna de las CITREP no cumplan con los requisitos y reglas establecidas en el AL 2 de 2021.

Artículo 2

Habilitación 2

Reglamentar las siguientes tres materias:

- i) Los mecanismos de observación y transparencia electoral ciudadana.
- ii) La campaña especial de cedulação y registro electoral.
- iii) Las campañas de pedagogía y sensibilización en torno a la participación electoral.

30 días

1. En segundo lugar, es importante señalar que, en su parte considerativa, el Decreto 1207 de 2021 solo se refiere tangencialmente al AL 1 de 2016. Además, en todo momento, se indicaron los límites temporales establecidos en esa enmienda constitucional para que operara el procedimiento legislativo especial:

“Que el Artículo 1 del AL 1 de 2016 estableció que ‘con el propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto, de manera excepcional y transitoria se pondrá en marcha el procedimiento legislativo especial para la paz, por un periodo de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo’. || Que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-094 de 2018, señaló lo siguiente: ‘Como característica del procedimiento legislativo especial para la paz se destaca su transitoriedad, toda vez que fue concebido para una vigencia de seis (6) meses contados a partir del momento en que entró a regir el AL 1 de 2016. Esta reforma permitió la extensión de este período por otros seis (6) meses, previa comunicación del Gobierno nacional al Congreso de la República. El artículo 5 del AL mencionado estableció que su entrada en vigencia tendría lugar a partir de su refrendación, la cual se llevó a cabo mediante decisión del Congreso de 30 de noviembre de 2016. Por tanto, el periodo para el procedimiento legislativo especial empezó a regir en diciembre de 2016 y se prolongó hasta diciembre de 2017”.

1. En tercer lugar, el Gobierno nacional fue claro al advertir que profería una regulación para desarrollar las disposiciones previstas en el AL 2 de 2021 con base en la orden de gastos y en las dos habilitaciones dispuestas en esa enmienda constitucional. En efecto, el objeto del Decreto 1207 de 2021 es reglamentar, de acuerdo con las atribuciones otorgadas por la reforma constitucional y “dentro de sus competencias lo relativo a la implementación de las dieciséis (16) Curules Transitorias Especiales de Paz”⁷⁸.

1. La Sala Plena también considera fundamental reiterar el contenido de los artículos 1 y 2 del AL 1 de 2016. El primero habilitó al Congreso para expedir rápidamente las leyes (incluso estatutarias) y los actos legislativos para implementar el AF. El resultado normativo de esa competencia estaba sometido a un control automático, previo y único de constitucionalidad.

1. Esa primera habilitación resulta claramente inaplicable a este caso porque la Corte no está realizando el control de un acto normativo proferido por el Congreso sino de un decreto aprobado por el presidente de la República. En segundo lugar, este decreto no fue expedido dentro del término de la competencia transitoria que estableció el AL 1 de 2016. Aquel se extendió hasta diciembre de 2017 mientras que el Decreto 1207 de 2021 fue proferido en octubre de 2021. Esto es, aproximadamente tres años y diez meses después de concluida la habilitación constitucional.

1. Por su parte, el artículo segundo del AL 1 de 2016 le confirió al Gobierno la facultad de expedir decretos con fuerza de ley para implementar el AF. Esas normas estaban sometidas a un control de constitucionalidad automático y posterior. Finalmente, en virtud de esa competencia, no se podían regular materias protegidas por la reserva propia de las leyes estatutarias (tabla 5).

Tabla 5. Diferencias entre los artículos 1 y 2 del AL 1 de 2016

Artículo 1: Procedimiento legislativo especial para la paz

Artículo 2: Facultades presidenciales para la paz

Establece las reglas para que el Congreso tramite leyes y actos legislativo con el fin de implementar el AF.

Establece las reglas para expedir decretos con fuerza de ley con el fin de implementar el AF.

Permite tramitar normas estatutarias.

Las facultades presidenciales no permiten tramitar leyes estatutarias.

Control de constitucionalidad automático y único. Las leyes estatutarias tienen control previo en este procedimiento.

Control de constitucionalidad automático y posterior.

Las normas dictadas deben tener conexidad objetiva, estricta y suficiente con el AF.

De acuerdo con la Sentencia C-699 de 2016, esta norma no sustituye la Constitución porque cuenta con restricciones competenciales. Dicha facultad “no puede ejercerse para expedir actos legislativos ni determinado tipo de normas”⁷⁹.

Se trata de una competencia transitoria porque se estableció por un periodo de seis meses contados desde la entrada en vigor del AL 1 de 2016, prorrogables por otros seis. De acuerdo con la Sentencia C-094 de 2018, la duración del procedimiento legislativo especial “se prolongó hasta diciembre de 2017”.

Se trata de una competencia transitoria porque las facultades extraordinarias se establecieron por 180 días calendario contados desde la entrada en vigor del AL 1 de 2016.

1. La anterior distinción es fundamental para concluir que el Decreto 1207 de 2021 tampoco pudo ser proferido en virtud del artículo 2 del AL 1 de 2016 por las siguientes razones. Por una parte, la regulación expedida se refiere a materias estatutarias relacionadas con las funciones electorales y el ejercicio de los derechos políticos en el marco de las CITREP. Como ya se advirtió, la enmienda constitucional de 2016 prohibió que el presidente regulara mediante decretos los elementos de contenido estatutario.

1. En todo caso, si el Gobierno consideraba que dicha norma era expedida en desarrollo del procedimiento legislativo especial para la paz, debió remitirle a la Corte el Decreto 1207 de 2021 para el control automático de constitucionalidad. Ello en el evento de que previera que se trataba de una norma con fuerza material de ley ordinaria que, como ya se indicó, estaba sometida a un control previo según lo dispuesto por el propio AL 1 de 2016. No obstante, el Gobierno omitió este deber porque entendió que la reglamentación allí expedida no obedecía a la enmienda constitucional de 2016 sino a la de 2021.

1. Finalmente, la Corte advierte que la Sentencia SU-150 de 2021 ordenó expresamente que se diera por aprobado el AL 2 de 2021 y se adelantara el control automático y único de constitucionalidad previsto en el AL 1 de 2016. Sin embargo, dicha providencia no profirió ninguna orden destinada a extender la vigencia del procedimiento legislativo especial para la paz o las facultades presidenciales en ese ámbito. Dicha previsión sí se tuvo en cuenta respecto del control automático del AL 2 de 2021 porque, en relación con esa reforma constitucional, la Sala Plena ordenó que se surtiera el control previsto en aquella enmienda constitucional.

1. Finalmente, y como se indicará a continuación, en la decisión que ejecutó el control automático de constitucionalidad del AL 2 de 2021⁸¹, la Corte Constitucional estableció que las habilitaciones conferidas al Gobierno en esta enmienda constitucional eran de carácter meramente reglamentario.

6. La Sentencia C-089 de 2022 estableció que las habilitaciones conferidas al Gobierno mediante el AL 2 de 2021 eran de naturaleza estrictamente reglamentaria

1. En la Sentencia C-089 de 2022, la Corte realizó el control de constitucionalidad del AL 2 de

2021. En esa providencia, este tribunal enfatizó e insistió en el carácter reglamentario de las facultades otorgadas al Gobierno para la regulación de esta enmienda constitucional. Esta Corporación consideró que dichas atribuciones normativas no sustituían los principios de separación de poderes y de legalidad porque “la mayoría de los temas objeto de las facultades reglamentarias no están sometidos a la reserva de ley”⁸².

1. De igual manera, la Corte explicó que el otorgamiento de estas facultades al Gobierno no sustituía la Constitución porque la delegación reglamentaria no suplantaba al Congreso de la República ni suponía la exclusión del control judicial de los actos proferidos en ejercicio de tales competencias. En particular, respecto de la habilitación contenida en el parágrafo 4 del artículo transitorio 5 del AL 2 de 2021 (sanciones), la Sala Plena determinó que:

“(…) si bien es cierto que la regulación de las sanciones está sometida a la reserva de ley, debido a su relación con el principio de legalidad, también lo es que la reglamentación de las materias reservadas al legislador no es per se incompatible con el principio de separación de poderes. Incluso, refiriéndose al principio de reserva de ley, la Corte ha señalado que la delegación al reglamento no supone en sí misma la sustitución del principio de separación de poderes”⁸³.

1. No obstante, sobre la autorización al Gobierno para regular las sanciones previamente explicadas, este tribunal consideró indispensable descartar una interpretación incompatible con el ordenamiento constitucional. De manera que la lectura conforme a la Constitución de esa competencia implica “tener en cuenta las reglas establecidas en la jurisprudencia constitucional, particularmente, en lo que respecta a la potestad reglamentaria en materia sancionatoria”⁸⁴. En este marco, el fallo aludido destacó que “para los efectos del caso concreto, que el Gobierno nacional solo podrá reglamentar la materia sobre los criterios generales previamente establecidos por la ley”⁸⁵.

1. Eso significa que, en la Sentencia C-089 de 2022, la Corte advirtió que todas las competencias regulatorias otorgadas al Gobierno en relación con el AL 2 de 2021 eran de carácter reglamentario. En otras palabras, este tribunal concluyó que la mencionada reforma constitucional no le asignó al Gobierno facultades de naturaleza legal o de reserva estatutaria. Esta conclusión se ratifica porque, en ningún momento, la mencionada decisión estableció que el Constituyente derivado le hubiera conferido una autorización al Ejecutivo para dictar normas con fuerza material de ley y todavía menos de contenido estatutario. En contraste, la providencia se sustentó en que se trataba de habilitaciones de contenido reglamentario. Incluso, la Sala Plena determinó que las sanciones objeto de dicha atribución normativa se debían ejercer en el marco de las disposiciones legales y dentro de los límites de la potestad reglamentaria en materia sancionatoria.

1. En conclusión, el AL 2 de 2021 no le confirió una autorización general al Gobierno para desarrollar estatutaria, legal o reglamentariamente cualquiera de los asuntos previstos en dicha reforma constitucional o referentes a la creación de las CITREP. En ese marco, a la Sala le corresponde la declaratoria de inexecutable del Decreto 1207 de 2021 con el fin de evitar la elusión tanto del sistema de fuentes como del escrutinio de constitucionalidad.

7. La declaratoria de inexecutable de Decreto 1207 de 2021 evita la elusión tanto del sistema constitucional de fuentes como del escrutinio de constitucionalidad

1. La Corte advierte que el Decreto 1207 de 2021 es una norma heteroclita que desconcierta dentro del sistema constitucional de fuentes. Por una parte, se trata de una regulación expedida bajo la autorización de una reforma constitucional. Esa enmienda estableció las materias y las condiciones para el ejercicio de esa facultad reglamentaria. Asimismo, la Corte indicó que el ámbito de la habilitación era estrictamente reglamentario.

1. No obstante, el decreto corresponde a aquellos que expide el presidente por autorización

de un AL pero que regula materias ordinarias y estatutarias. De manera que no es un acto normativo del Congreso de contenido ordinario o estatutario. Como se acaba de concluir, tampoco puede ser considerado como una norma proferida al amparo del AL 1 de 2016 porque este solo previó la competencia del Congreso para expedir rápidamente leyes de contenido estatutario mientras que prohibió expresamente que el presidente aprobara decretos que regularan esas específicas materias estatutarias.

1. Además, el decreto ya fue aplicado para la elección de las CITREP en el periodo 2022-2026 a ámbitos que están reservados a la normativa estatutaria tanto por las funciones electorales como por las condiciones para el ejercicio de los derechos políticos. La propia Corte Constitucional indicó que la regulación de las CITREP involucra el derecho fundamental a la participación política de las víctimas. Finalmente, a pesar de que el presidente de la República no lo remitió para el control previo y automático, este tribunal lo requirió para que lo hiciera y aquel lo envió para esos efectos.

1. Del mismo modo, en la Sentencia C-089 de 2022, la Corte indicó que “en forma alguna la concesión de facultades reglamentarias supone la exclusión del control judicial”⁸⁶. En referencia a dos de las demandas acumuladas a este expediente (D-14863 y D-14864), la Sala Plena advirtió que, incluso, “actualmente, en la Corte Constitucional se adelanta el control judicial de algunos de los actos proferidos en ejercicio de las facultades reglamentarias en comento”⁸⁷. Por último, el tribunal reiteró que el carácter reglamentario pero sometido al control judicial era la única interpretación conforme de esas disposiciones.

1. En ese contexto, la Corte encuentra que procede la declaratoria de inexecutable del Decreto 1207 de 2021 con el fin de evitar la elusión tanto del sistema constitucional de fuentes como del escrutinio de constitucionalidad. En muchas ocasiones, este tribunal ha advertido su deber de evitar esos dos fenómenos y ha adoptado medidas para evitarlos o conjurar sus efectos⁸⁸. De manera que la Sala Plena procederá a declarar la

inconstitucionalidad de todo el decreto en aplicación de su precedente que ordena un control previo, automático, integral y definitivo de este tipo de normas y para evitar que tales intentos de elusión constitucional se repitan.

1. Al respecto, esta Corporación advierte que dicha elusión ocurrió porque el Gobierno expidió normas de contenido estatutario sin que existiera una clara habilitación constitucional para tal efecto y luego omitió el deber de remitirlas para el correspondiente control previo de constitucionalidad. La gravedad de esta situación causa la declaratoria de inexecutable de la totalidad del Decreto 1207 de 2021. En tal sentido, sin perjuicio de la eventual existencia de normas de naturaleza reglamentaria en este decreto, la inexecutable se extiende a toda la unidad normativa por razones de vinculación, articulación y sistematicidad de los textos.

1. Asimismo, esta decisión constituye una clara ratificación del deber del Gobierno de enviarle automática y previamente a la Corte Constitucional los decretos que expida en ejercicio de las habilitaciones que son incluidas en las reformas constitucionales cuando aquellos se ocupan –excepcionalmente– de materias de contenido estatutario. Como ya se ha indicado en esta providencia, ese deber está claramente establecido en el precedente constitucional sobre el control a ese tipo heteróclito de normas y su omisión constituye un vicio insubsanable.

1. Para la Sala Plena, el sistema constitucional de fuentes no es solo la ordenación formal de las competencias para regular unas u otras materias de conformidad con el principio de jerarquía del ordenamiento jurídico. Detrás de esa lógica formal, competencial y sustancial existe un sustrato propio del Estado constitucional y de la democracia deliberativa. Todas las decisiones que se adoptan como sociedad y que toman la forma de una fuente jurídica deben estar precedidas de amplia deliberación. Desde los contratos –en los que se regulan las relaciones particulares– hasta la Constitución –en la que se resuelven los desacuerdos sociales más profundos– deben ser el producto de un proceso incremental en el que todas las

voces, posiciones e intereses relevantes puedan ser escuchados, considerados o representados. Y cada uno de esos peldaños del sistema de fuentes lleva aneja una forma de control judicial que no solo propicia su cumplimiento, sino que evalúa el grado de deliberación que precedió a la aprobación de cada una de esas normas. Tanto los vicios del consentimiento contractuales como los vicios del procedimiento legislativo implican un déficit deliberativo que una autoridad judicial puede controlar y a los que se les atribuyen efectos que pueden conducir a invalidar la norma respectiva. Todo lo anterior resulta reforzado cuando la propia Constitución dispone un grado de discusión profundo en relación con las materias estatutarias, al que le corresponde un grado y forma de intervención especial, expedita y oportuna de la Corte Constitucional. La elusión de esa deliberación y la consecuente elusión del control de constitucionalidad son lesiones profundas al sentido deliberativo de la vida en comunidad. En consecuencia, la Corte declarará inexecutable el Decreto 1207 de 2021 por omisión en el control previo de constitucionalidad.

8. Acotaciones finales

1. En esta providencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional asumió el control integral del Decreto 1207 de 2021. Ello ocurrió después de que esta Corporación avocó el conocimiento de esta normativa con base en lo dispuesto en los artículos 153 y 241.8 de la Constitución, debido a que el presidente de la República no le remitió a la Corte una norma que incluía algunos contenidos estatutarios. Con el fin de evitar la elusión constitucional, la Corte se ha orientado por su deber de proteger la supremacía constitucional, salvaguardar la vigencia del sistema de fuentes y garantizar el control judicial.

1. Como se ha advertido a lo largo del juicio de constitucionalidad, la expedición y puesta en vigor del Decreto 1207 de 2021 incurrió en un vicio que impone su declaratoria de inexecutable. Como ya se determinó, ese decreto se trata de una reglamentación heteróclita que incurre en varias violaciones a la reserva de ley estatutaria sin que el resultado normativo hubiera sido claramente autorizado por el AL 2 de 2021 y sin que se hubiera enviado de forma automática para el respectivo control previo de constitucionalidad. Por eso, la Corte ha dispuesto la declaratoria de inexecutable total de ese decreto.

1. En ese marco, la Corte recuerda que los efectos de sus decisiones rigen hacia el futuro. Ello implica que esta providencia no afecta la voluntad democrática expresada en la elección de las CITREP para el periodo 2022-2026, ni la elección de esas curules que deberá ocurrir con base en lo previsto en el AL 2 de 2021, las demás normas electorales, la jurisprudencia pertinente y la regulación que expidan tanto el Gobierno como el Congreso de la República con base en esa enmienda constitucional. A esos efectos, la Sala Plena exhortará al Gobierno y al Congreso de la República para que ejerzan sus competencias de iniciativa legislativa, regulación y legislación en esta materia. En todo caso, el tribunal aclara que esta regulación no es imprescindible para que se puedan elegir nuevamente dichas Circunscripciones para el periodo 2026-2030.

1. Asimismo, la Sala Plena reitera que ninguna norma del ordenamiento puede escapar al control judicial y mucho menos una que contenga total o parcialmente un contenido estatutario. Sobre este punto, el tribunal indicó recientemente que:

“(…) el control de constitucionalidad que de manera excepcional se prevé para materias estatutarias en la Constitución, no puede comprenderse como un requisito accidental o contingente, sino que obedece y es expresión de principios constitucionales esenciales para nuestra organización estatal, como los de supremacía constitucional, de separación funcional del ejercicio del poder y de participación, pues las materias de las que se ocupa el Legislador son de la mayor relevancia para la existencia misma del Estado configurado por el Constituyente de 1991”⁸⁹.

1. De allí que la Sala encuentre oportuno reiterar que siempre es una obligación del Gobierno enviarle de manera automática las normas de contenido estatutario que expida con base en las excepcionales habilitaciones constitucionales. Ello debe ocurrir de manera que el tribunal no deba requerirlo –como ha sucedido en esta ocasión– para que le remita la norma objeto

de control.

9. Síntesis de la decisión

1. La Corte Constitucional recibió varios escritos que fueron radicados inicialmente ante el Consejo de Estado en ejercicio del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra el Decreto 1207 de 2021 y otras acciones de inconstitucionalidad que fueron presentadas directamente ante este tribunal. El magistrado ponente advirtió el carácter estatutario de varias de las normas incluidas en la regulación objeto de control. Por esa razón, rechazó esas demandas, ordenó que el presidente le enviara el mencionado decreto y la acumulación de todos los libelos e intervenciones al presente proceso de control estatutario. En ese marco, el presidente de la República le remitió a la Corte el referido decreto. De manera que el tribunal procedió a realizar el escrutinio de constitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 153 y 241.8 de la Constitución.

1. En primer lugar, el tribunal reiteró sus precedentes sobre el control de constitucionalidad que procede en relación con los decretos que expide el presidente de la República -con base en las autorizaciones que son incluidas en los actos legislativos- cuando estos regulan las materias objeto de la reserva estatutaria. La Corte mantuvo que ese juicio adopta, al máximo posible, la misma metodología y el estándar del escrutinio a los proyectos de ley estatutaria. En consecuencia, aquellos proyectos especiales de decreto se deben someter a un control previo, automático, integral y definitivo.

1. La Corte también evaluó que el Decreto 1207 de 2021 no pudo haber sido expedido en virtud del procedimiento legislativo especial que fue previsto en el AL 1 de 2016. Ello debido a que la facultad para la regulación de las materias estatutarias bajo ese procedimiento expedito solo le fue atribuida al Congreso mediante los actos legislativos o las leyes. El presidente únicamente podía regular (mediante los decretos) las materias ordinarias porque

esa reforma constitucional le prohibió dictar normas estatutarias. Además, el mencionado procedimiento tuvo un carácter transitorio cuya vigencia finalizó. Del mismo modo, al expedir el Decreto 1207 de 2021, el presidente invocó el AL 2 de 2021 y no fundamentó la norma objeto de control en una facultad fast track. Tampoco envió el decreto para el control automático como se ordenaba bajo ese procedimiento legislativo especial. Asimismo, en la Sentencia C-089 de 2022, la propia Corte estableció que las facultades incluidas en el AL 2 de 2021, que permitió la expedición del Decreto 1207 de 2021, tenían un carácter reglamentario y estaban sometidas al control judicial.

1. Adicionalmente, la Corte determinó que, en el trámite, la aprobación y la puesta en vigor de este decreto ocurrieron irregularidades que no pueden escapar al control de constitucionalidad y que imponen su declaratoria de inexecuibilidad. En específico, la Sala Plena sostuvo que siempre es una obligación del Gobierno enviarle de manera automática y previamente las normas de contenido estatutario que expida con base en las excepcionales habilitaciones que se incluyen en las enmiendas constitucionales.

1. Asimismo, la Sala Plena exhortó al Congreso y al Gobierno para ejerzan su iniciativa legislativa y expidan las normas estatutarias, legales y reglamentarias que sean necesarias o pertinentes para la siguiente elección de las CITREP; sin que eso afecte –de ninguna manera– a las actualmente electas. El objetivo es garantizar que dichas Circunscripciones sean elegidas oportunamente para el segundo periodo constitucionalmente establecido.

1. Por último, en relación con los efectos temporales de su decisión, la Sala Plena enfatizó que la regla general es que sus providencias solo tienen consecuencias a futuro. Ello implica que esta providencia no afecta la voluntad democrática expresada en la elección de las CITREP ni la elección de esas curules que deberá ocurrir con base en lo previsto en el AL 2 de 2021, las demás normas electorales, la jurisprudencia pertinente y la regulación que expidan

tanto el Gobierno como el Congreso de la República con base en esa enmienda constitucional.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. Declarar INEXEQUIBLE el Decreto 1207 de 2021, por no haber surtido el control previo de constitucionalidad.

Segundo. Exhortar al Gobierno Nacional para que ejerza su iniciativa legislativa en esta materia y al Congreso de la República para que expida la regulación que corresponda de conformidad con los términos considerativos de esta providencia.

Notifíquese y cúmplase.

DECRETO 1207 DE 2021

(Octubre 05)

Por el cual se adoptan disposiciones para la elección de los representantes a la Cámara por las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para los periodos 2022-2026 y 2026-2030, en desarrollo del AL 02 del 25 de agosto de 2021

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de sus facultades constitucionales, en especial las conferidas por el AL 02 de 2021, y

CONSIDERANDO

Que el punto 2.3.6. del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera señala que “en el marco del fin del conflicto y con el objetivo de garantizar una mejor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y también como una medida de reparación y de construcción de la paz, el Gobierno nacional se compromete a crear en estas zonas un total de dieciséis (16) Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de dieciséis (16) representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal por dos (2) períodos electorales”.

Que el 30 de noviembre de 2016, el Congreso de la República refrendó el “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

Que el Artículo 1 del AL 1 de 2016 estableció que “con el propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto, de manera excepcional y transitoria se pondrá en marcha el procedimiento legislativo especial para la paz, por un período de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo”.

Que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-094 de 2018, señaló lo siguiente:

“Como característica del procedimiento legislativo especial para la paz se destaca su transitoriedad, toda vez que fue concebido para una vigencia de seis (6) meses contados a partir del momento en que entró a regir el AL 1 de 2016. Esta reforma permitió la extensión de este período por otros seis (6) meses, previa comunicación del Gobierno nacional al Congreso de la República.

El artículo 5 del AL mencionado estableció que su entrada en vigencia tendría lugar a partir de su refrendación, la cual se llevó a cabo mediante decisión del Congreso de 30 de noviembre de 2016. Por tanto, el período para el procedimiento legislativo especial empezó a regir en diciembre de 2016 y se prolongó hasta diciembre de 2017”.

Que la Sala Plena de la Corte Constitucional mediante Sentencia SU-150 del 21 de mayo de 2021, identificó las siguientes características de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes (CITREPCR):

“(i) Las CITREPCR corresponden a una medida adoptada no solo como parte de los acuerdos para lograr el fin del conflicto armado interno, sino igualmente para buscar dar solución a los

problemas de representación que históricamente se han denunciado, bajo la idea de lograr una sociedad más incluyente, pluralista, participativa, facilitando la creación de fuerzas políticas que tradicionalmente no han tenido representación en el Congreso de República y dándole voz a las personas que habitan los territorios más afectados por la violencia. El ajuste propuesto consiste en aumentar, de manera temporal y por dos periodos electorales, el número de representantes a la Cámara previsto en el artículo 176 de la Carta, y complementado con el artículo 112 del Texto Superior, con un total de 16 curules adicionales a las 167 que existen por virtud de las normas en cita. Ello, sin perjuicio de las cinco adicionales que se otorgaron a las FARC-EP, por los periodos electorales 2018-2022 y 2022-2026, conforme al AL 3 de 2017.

(ii) Las CITREPCR son igualmente una medida de carácter transicional, que busca realizar un cambio en un problema que viene desde el pasado, que ha sido parte del conflicto y que exige políticas de corrección con alcance inmediato y temporal que ayuden a construir una sociedad más democrática. Por esta razón, no se trata de un ajuste permanente sino limitado a dos periodos electorales.

(iii) Las CITREPCR al tener como destinatarios a las personas asentadas en zonas especialmente afectadas por el conflicto, adquieren la condición de medida de reparación para las víctimas, incluyendo a la población desplazada y en proceso de retomo. Ello se plasma particularmente en el Acuerdo Final por tres vías: (a) la primera, circunscribiendo la elegibilidad a las víctimas y habitantes de dichos territorios; (b) la segunda, excluyendo de la posibilidad de acceder a tales curules a los partidos políticos tradicionales y a aquel que surja del tránsito político de las FARC-EP; y (c) la tercera, previendo su acceso a los pueblos étnicos, cuando su territorio coincida con las zonas que han sido más afectadas por el conflicto.

(iv) Las CITREPCR constituyen una medida especial que también opera como una garantía de no repetición, brindando un escenario de participación efectiva a una población que ha sido puesta en situación de extrema vulnerabilidad, y que no afecta el derecho a participar en las elecciones ordinarias, que exige reglas específicas para lograr su operatividad, y que

igualmente está sujeta al control electoral del Estado y de las organizaciones especializadas en la materia.

En conclusión, se advierte que las CITREPCR son una medida transicional, de representación, reparación integral y garantía de no repetición a favor de las víctimas, la cual debe operar conforme a un esquema especial de regulación. Si bien nuestro ordenamiento constitucional no ha sido ajeno a la creación y desarrollo de circunscripciones especiales de paz, lo cierto es que la gran diferencia con otras que han existido, es que éstas, por primera vez, se enfocan en las víctimas y en la importancia de darles una voz que las represente, y que tenga la capacidad de velar por sus intereses en el órgano que por excelencia representa al pueblo, buscando, entre otras, que participen en el proceso de implementación del Acuerdo, fijado en este documento en un plazo inicial de 10 años, pero que tiene especialmente como norte de realización los tres periodos presidenciales completos siguientes a la firma del AF, como lo dispone el Artículo 2 del AL 02 de 2017 (esto es, entre el 2018 y el 2030).

A diferencia de otras oportunidades en las que las circunscripciones especiales de paz se han ideado para las partes armadas del conflicto, como solución política en términos de participación, ésta se separa de esa connotación y se inscribe dentro de una lógica de representación, reparación integral y garantía de no repetición a favor de las víctimas. No obstante, para que este propósito se logre efectivamente, cabe recurrir al punto 6 del Acuerdo sobre la implementación, pues allí se dispuso expresamente que éste sería uno de los temas prioritarios a desarrollar, en el entendido que al otorgar participación directa en el Congreso a las FARC-EP, los fines de representación que se buscan a través de las CITREPCR debían actuar de modo complementario y concomitante, puesto que solo así estas nuevas fuerzas podrían enriquecer el debate, forjar la paz y darle legitimidad al desarrollo normativo de lo acordado. Las CITREPCR tienen sentido en la dinámica prevista y dirigida a la implementación del Acuerdo y dentro los tiempos dispuestos para ello; por fuera de lo anterior se pierde su carácter reparador, de dignificación y restauración plena de las víctimas.

Las CITREPCR son efectivamente medida de satisfacción, que restituye a las víctimas en el daño político al que han sido sometidas, que les permite superar la falta de representación que el conflicto armado les ha traído y que las hace partícipes de un mandato diferenciado y realmente representativo de sus intereses, en términos de inclusión dentro de la comunidad política. Por lo demás, igualmente responden a la connotación de ser identificadas como una garantía de no repetición, las cuales no solo incluyen las acciones orientadas a impedir que se vuelvan a realizar los actos o conductas que afectaron sus derechos, sino que también abarcan la adopción de medidas jurídicas, políticas o administrativas que permitan proteger sus intereses y asegurar su efectiva realización. Dentro de ellas se destaca, precisamente, el deber de fortalecer la participación de las víctimas, en los escenarios comunitarios, sociales y políticos, que permitan contribuir al ejercicio y goce efectivo de sus derechos, tal y como se busca con la aprobación de las citadas CITREPCR.

Lo anterior se comprueba si se tiene en cuenta los siguientes elementos: (i) las circunscripciones deben responder a las zonas con mayor incidencia del conflicto armado; (ii) para acceder a las mismas se debe tener la condición de víctima, y estar avalado por sus organizaciones, o por pueblos étnicos cuyos territorios coincidan con las áreas identificadas; (iii) se prohíbe a los partidos y movimientos políticos tradicionales (incluido el integrado por los miembros de las FARC-EP) inscribir candidatos a estas circunscripciones; y (iii) en el propio Acuerdo Final se reconoce expresamente su naturaleza de medida reparadora y de no repetición”.

Que en la misma Sentencia SU-150 de 2021, la Corte Constitucional resolvió:

“Tercero. En virtud de lo anterior y como orden de amparo, DÉSE por aprobado el proyecto de AL 5 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, “por el cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026”.

Cuarto. Como consecuencia de la decisión adoptada en el numeral tercero de la parte resolutive de esta sentencia, en el plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, se ORDENA que se proceda por el área respectiva tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes, a desarchivar y ensamblar el documento final aprobado del proyecto de AL 5 de 2017 Senado, 17 de 2017 Cámara, “por el cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026”: conforme al texto conciliado por ambas Cámaras y que fue publicado en las Gacetas del Congreso 1100 y 1102 del 27 de noviembre de 2017 respectivamente, en el que se debe actualizar la prescripción por virtud de la cual estas circunscripciones aplicarán para los periodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030, según se incluye en el Anexo número 1 de esta sentencia.

Quinto. Una vez haya sido satisfecha la orden dispuesta en el numeral 4 de la parte resolutive de esta sentencia, en el plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su ocurrencia, se ORDENA que se proceda con la suscripción del proyecto de AL por parte de los presidentes y secretarios Generales, tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes, como acto legislativo.

Sexto. Vencido el plazo que se dispone en el numeral 5 de la parte resolutive de esta sentencia, en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su ocurrencia, se ORDENA que el texto suscrito sea enviado por el secretario general del Senado al presidente de la República, para que este proceda a cumplir con el deber de publicidad, mediante su promulgación en el Diario Oficial. Luego de lo cual, una copia auténtica del AL deberá ser remitida por la Secretaría Jurídica de la Presidencia a este tribunal, para adelantar el control automático y único de constitucionalidad, que se prevé en el literal k), del artículo 10, del AL 1 de 2016”.

Que, en cumplimiento de lo anterior el Congreso de la República expidió el AL 02 del 25 de agosto de 2021 “POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN 16 CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS ESPECIALES DE PAZ PARA LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EN LOS PERÍODOS 2022-2026 Y 2026-2030”.

Que el Registro Único de Víctimas es una herramienta administrativa y técnica que soporta el procedimiento de registro de las víctimas, y cumple el propósito de identificar a la población que ha sufrido un daño en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 y de sus necesidades, como también es un instrumento para el diseño e implementación de políticas públicas que busquen materializar los derechos constitucionales de las víctimas.

Que el artículo 2.2.2.2.3 del Decreto 1084 de 2015 señala que “la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas garantizará el intercambio de información del Registro Único de Víctimas con los demás sistemas que conforman la Red Nacional de Información, con el propósito de obtener información relacionada con la identificación de las víctimas, sus necesidades, los hechos victimizantes y los demás datos relevantes que esta Unidad estime necesarios para el cumplimiento de los fines de la Ley 1448 de 2011”.

Que, en virtud de las competencias asignadas a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para la administración del Registro Único de Víctimas en el Decreto 4802 de 2011, así como la conformación de esta herramienta y, en concordancia con lo dispuesto en el parágrafo 1° del artículo transitorio 5 del AL No. 2 del 25 de agosto de 2021, será esta Entidad la facultada para la emisión de la certificación a la que hace referencia la citada norma constitucional.

Que, por su parte, en lo atinente a las organizaciones de víctimas, el artículo 197 de la Ley 1448 de 2011 desarrolla el deber del Estado de garantizar la participación efectiva de las

víctimas en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma. Para lo cual, desde el año 2013 se implementa un proceso amplio por medio de mesas municipales, departamentales y nacionales de participación de víctimas.

Que adicional a lo anterior, se hace necesario crear las condiciones propicias para que las víctimas del conflicto armado interno participen como ciudadanos de manera activa en la recuperación y el ejercicio pleno de sus derechos políticos y económicos, sociales y culturales, en la reconstrucción del tejido social y el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado como medidas de reparación y garantía de no repetición.

Que el AL 02 de 2021 establece que las circunscripciones especiales de paz contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos, estableciendo que estos solo pueden ser inscritos por organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas u organizaciones sociales, incluyendo las de las mujeres y grupos significativos de ciudadanos.

Que de conformidad con el párrafo primero del artículo 5º de la Resolución No. 10592 de 2021 de la Registraduría Nacional del Estado Civil “Por la cual se adoptan medidas especiales para la actualización y vigilancia del censo electoral, la inscripción de candidatos y se establece el procedimiento para la organización y dirección de la elección de los representantes adicionales a la Cámara por las dieciséis (16) Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz en los períodos 2022-2026 y 2026-2030” se estableció que “Las cédulas de ciudadanía expedidas por primera vez como consecuencia de la campaña especial de cedulação que se desarrollará por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil en los municipios que conforman las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se incorporarán al censo electoral hasta dos (2) meses antes del día de la elección”.

Que el inciso segundo del artículo 1 del AL 2 de 2017, declarado exequible mediante Sentencia C-630 de 2017 por la Corte Constitucional, consagra la obligación de las instituciones y autoridades del Estado de llevar a cabo todas sus competencias para implementar el Acuerdo Final, así pues indicó que “todos los órganos políticos, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, deberán llevar a cabo, como mandato constitucional, los mejores esfuerzos para cumplir con lo pactado, en el marco de los principios de integralidad y no regresividad”. En tal virtud, las autoridades deben cumplir (i) de buena fe; (ii) de manera integral dado que sus medidas buscan garantizar el derecho deber de la paz.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Objeto. Por medio del presente decreto y atendiendo a lo dispuesto en el AL 02 de 2021, el Gobierno nacional reglamenta dentro de sus competencias lo relativo a la implementación de las dieciséis (16) Curules Transitorias Especiales de Paz, para los periodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030, las cuales serán elegidas en igual número de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, una por cada una de las Circunscripciones definidas en el mencionado acto legislativo.

La respectiva curul se asignará al candidato de la lista con mayor cantidad de votos. Las listas deberán elaborarse teniendo en cuenta el principio de equidad e igualdad de género.

ARTÍCULO 2. Definiciones. Para los efectos de la aplicación del presente decreto, se adoptan

las siguientes definiciones:

2.1. Víctimas. Se consideran víctimas aquellas personas que individual y únicamente hasta el tercer grado de consanguinidad y primero de afinidad- o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. La condición de víctima individual o colectiva se acreditará según certificación expedida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

2.2. Organización de víctimas. Se entenderá como organizaciones de víctimas aquellos grupos conformados en el territorio colombiano, bien sea a nivel municipal o distrital, departamental y nacional, por personas que individual o colectivamente hayan sufrido daños en los términos establecidos en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011. Las organizaciones a que se refiere este artículo existen y obtienen su reconocimiento por el solo hecho de su constitución.

2.3. Organizaciones sociales. Se entiende por organizaciones sociales, las asociaciones de todo orden sin ánimo de lucro que demuestren su existencia en el territorio de la circunscripción, mediante personería jurídica reconocida al menos cinco años antes de la elección, o mediante acreditación ante la autoridad electoral competente del ejercicio de sus actividades en el respectivo territorio durante el mismo periodo.

2.4. Organizaciones campesinas. Las asociaciones campesinas sin ánimo de lucro deben demostrar su existencia en el territorio de la circunscripción mediante certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio en la que se constate que ha sido constituida al menos cinco (5) años antes de la elección, o mediante acreditación ante la autoridad electoral competente del ejercicio de sus actividades en el respectivo

territorio durante el mismo periodo.

Los plazos para presentar la respectiva certificación ante la Registraduría Nacional del Estado Civil serán los que señale dicha entidad.

La autoridad electoral competente remitirá al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural las certificaciones de existencia de las organizaciones campesinas con el fin de que esta valide, dentro de los diez (10) días calendario siguientes, que dicha organización tiene como objeto social y/o realiza actividades campesinas o de desarrollo rural.

2.5. Organizaciones sociales de mujeres. Las asociaciones de mujeres sin ánimo de lucro deben demostrar su existencia en el territorio de la circunscripción mediante certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio en la que se constate que haya sido constituida al menos cinco (5) años antes de la elección, o mediante Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer acreditación ante la autoridad electoral competente del ejercicio de sus actividades en el respectivo territorio durante el mismo periodo.

Los plazos para presentar la respectiva certificación ante la Registraduría Nacional del Estado Civil serán los que señale dicha entidad.

La autoridad electoral competente remitirá a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer las certificaciones de existencia de las organizaciones de mujeres con el fin de que esta valide, dentro de los diez (10) días calendario siguientes, que dicha organización tiene como objeto social y/o desarrolla actividades de formulación e implementación de políticas para la igualdad de oportunidades de las mujeres y/o promoción de los derechos de las

mujeres.

2.6. Autoridades indígenas. Las autoridades indígenas son los miembros de una comunidad indígena que ejercen dentro de la estructura propia de la respectiva cultura, un poder de organización, gobierno, gestión o control social, que se encuentren debidamente registradas ante el Ministerio del Interior.

2.7. Resguardo Indígena. Se entiende por Resguardo Indígena, la institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva goza de las garantías de la propiedad privada, posee su territorio y se rige para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio.

2.8. Consejo Comunitario. Se entiende por Consejo Comunitario, la persona jurídica que ejerce la máxima autoridad de administración interna dentro de las tierras de las Comunidades Negras, de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales que lo rigen y los demás que le asigne el sistema de derecho propio de cada comunidad.

2.9. Las Kumpany. Es el conjunto de grupos familiares configurados patrilinealmente (patrigrupos), que a partir de alianzas de diverso orden optan por compartir espacios para vivir cerca o para itinerar de manera conjunta. En Colombia se ubican generalmente en sitios específicos de centros urbanos, ciudades principales e intermedias del país.

2.10. Grupo significativo de ciudadanos. Se entiende por grupo significativo de ciudadanos, los movimientos sociales, comunitarios y/o ciudadanos que no pertenecen o no se encuentran afiliados a ningún partido o movimiento político, que tienen la posibilidad de manifestarse y participar en eventos políticos.

ARTÍCULO 3. Campaña especial de cedulaación. La campaña especial de cedulaación en los municipios de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz estará a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en las condiciones y dentro de los plazos que ésta defina.

Para desarrollar la campaña, la Entidad desplegará unidades móviles que garanticen la identificación de las poblaciones de estos territorios.

ARTÍCULO 4. Inscripción de candidatos. Los candidatos que participen en la elección de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, solo pueden ser inscritos ante la Registraduría Nacional del Estado Civil por organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas u organizaciones sociales, incluyendo las de las mujeres, y grupos significativos de ciudadanos.

Cuando la Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz coincidan en todo o en parte con territorios étnicos, adicionalmente podrán inscribir candidatos:

- a) Los Consejos Comunitarios debidamente constituidos y registrados ante el Ministerio del Interior.
- b) Los resguardos y las autoridades indígenas debidamente constituidos y registrados ante el Ministerio del Interior, en coordinación con sus respectivas organizaciones nacionales cuando se encuentren afiliados a alguna.

c) Las Kumpaño debidamente registradas ante el Ministerio del Interior.

PARÁGRAFO 1: La inscripción de candidatos por parte de las entidades étnicas aquí mencionadas, solo procederá para las circunscripciones que coincidan con el territorio donde ejercen su jurisdicción de acuerdo con lo previsto en el Registro Público que lleva el Ministerio del Interior.

PARÁGRAFO 2: La inscripción de candidatos por grupos significativos de ciudadanos, requerirá el respaldo ciudadano equivalente al 10% del censo electoral de la respectiva Circunscripción Transitoria Especial de Paz. En ningún caso se requerirán más de 20.000 firmas.

PARÁGRAFO 3: Los ciudadanos podrán ejercer su derecho al voto en las circunscripciones especiales de Paz, sin perjuicio de su derecho a participar en la elección de candidatos de la Cámara de Representantes en las elecciones ordinarias.

ARTÍCULO 5. Verificación de calidades y requisitos de los candidatos al interior de los movimientos ciudadanos. Los candidatos a ocupar las curules en estas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Los requisitos generales establecidos en la Constitución y la ley para ser elegido Representante a la Cámara.
2. Haber nacido o habitado en el territorio de la respectiva circunscripción los tres años

anteriores a la fecha de la elección o, los desplazados que se encuentren en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio de la circunscripción su lugar de habitación, quienes deberán haber nacido o habitado en él, al menos tres años consecutivos en cualquier época.

3. Acreditar su condición de víctima del conflicto, en los términos del presente decreto.

4. Ser ciudadano en ejercicio y cuyo domicilio corresponda a la circunscripción desplazados de estos territorios en proceso de retorno.

ARTÍCULO 6. Solicitud Certificación Candidatos Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. Para la obtención de la certificación a la que hace referencia el parágrafo primero del artículo transitorio 5 del AL No. 02 de 2021, se surtirá el siguiente procedimiento, el cual no excederá de 15 días hábiles hasta la respuesta:

1. La persona solicitante diligenciará el formulario dispuesto por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el cual se denominará Solicitud Certificación Candidatos Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, y deberá contener la información mínima requerida.

2. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas validará la información pertinente con el Registro Único de Víctimas, la Registraduría Nacional del Estado Civil y otras fuentes que resulten pertinentes.

3. Una vez se efectúe dicha validación, se procederá a generar la correspondiente

certificación.

PARÁGRAFO 1: En caso de que el solicitante pertenezca a una comunidad, organización o grupo que se encuentre incluido en el Registro Único de Víctimas como sujeto de reparación colectiva, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas emitirá la certificación que acredite la inscripción del sujeto colectivo. Corresponde al sujeto de reparación colectiva, a través de sus propias formas organizativas, certificar que el candidato hace parte del mismo.

PARÁGRAFO 2: La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas dispondrá de una herramienta tecnológica a fin de emitir la Certificación Candidatos Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

ARTÍCULO 7. Información para probar consanguinidad o afinidad. Cuando la persona solicitante no se encuentre inscrita en el Registro Único de Víctimas, pero cumpla con los requisitos de consanguinidad o afinidad definidos en el AL 02 de 2021 deberá acreditar ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas su relación de parentesco con la víctima reconocida en dicho registro.

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas establecerá el procedimiento, requisitos y documentos requeridos para la obtención de la Certificación de Candidatos a las Circunscripciones en este caso.

ARTÍCULO 8. No emisión de la certificación. No es procedente generar la certificación solicitada cuando se presenten las siguientes causales:

1. Documentación incompleta o errada.

2. Documentación no legible o que cuenta con tachones o enmendaduras.

3. No cumple con el parentesco requerido por el parágrafo primero del artículo transitorio 5 del AL No. 02 de 2021, es decir, hasta tercer grado de consanguinidad o primero de afinidad.

4. El familiar del candidato no se encuentra incluido en el Registro Único de Víctimas.

5. El sujeto colectivo no se encuentra incluido en el Registro Único de Víctimas.

En todo caso, el candidato podrá presentar una nueva solicitud, que cumpla con los requisitos exigidos.

ARTÍCULO 9. Acreditación de candidatos víctimas de desplazamiento con intención de retorno al municipio de la circunscripción. Las víctimas inscritas en el Registro Único de Víctimas por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, y que no residan en el municipio de la circunscripción para la cual se postularán, al momento de solicitar la certificación a la Unidad para las Víctimas deberán manifestar su intención de permanecer de manera indefinida y con ánimo de permanencia en el territorio de la circunscripción, con el fin de que la Unidad para las Víctimas emita la certificación sobre dicha información.

ARTÍCULO 10. Organización de víctimas. Para efectos de la inscripción de candidatos, estas organizaciones, deberán estar constituidas un año antes de la respectiva inscripción y

acreditar de manera sumaria, que durante el último año han desarrollado actividades sin ánimo de lucro en uno o varios de los municipios que conforman la circunscripción.

ARTÍCULO 11. Certificación de las organizaciones de víctimas para la inscripción de candidatos. La Defensoría del Pueblo, con el apoyo de las personerías distritales y/o municipales, tendrá a su cargo la expedición de las certificaciones a las organizaciones de víctimas, para lo cual verificará el cumplimiento de los requisitos mencionados en el artículo anterior.

ARTÍCULO 12. Prohibición para inscribir candidaturas a las circunscripciones transitorias especiales de paz para miembros desmovilizados de grupos armados al margen de la ley. Los miembros de los grupos armados al margen de la ley que hayan suscrito un acuerdo de Paz con el Gobierno nacional y/o se hayan desmovilizado de manera individual en los últimos veinte (20) años, no podrán presentarse como candidatos a las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

El término de los veinte (20) años, a que se refiere el inciso anterior, es el comprendido entre el 1º de diciembre de 1996 y el 1º de diciembre de 2016.

Esta prohibición aplica igualmente para aquellos miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que se desmovilizaron a partir del 1º de diciembre de 2016, o que hayan reincidido en la comisión de delitos luego de haberse desmovilizado de manera individual y/o colectiva.

PARÁGRAFO: El Consejo Nacional Electoral solicitará, a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y al Comité Operativo para la Dejación de las Armas (CODA), la verificación en base de

datos para establecer si los inscritos como candidatos a las circunscripciones transitorias especiales de paz, tienen o no la condición de desmovilizado colectivo o individual.

ARTÍCULO 13. Prohibición para inscribir candidaturas a las circunscripciones transitorias especiales de paz de quienes hayan sido candidatos o miembros de las direcciones de los partidos. No podrán presentarse como candidatos quienes hayan sido candidatos, elegidos o no, a cargos públicos con el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica.

Tampoco lo serán quienes hayan sido candidatos por un partido político cuya personería jurídica se haya perdido dentro de los cinco (5) años anteriores a la fecha de la inscripción.

Igualmente, no serán candidatos quienes hayan hecho parte de las direcciones de los partidos o movimientos políticos antes señalados.

ARTÍCULO 14. Sanciones por el incumplimiento de las reglas y requisitos previstos en el AL 02 de 2021. Quienes sean elegidos como representantes a la Cámara por una Circunscripción Transitoria Especial de Paz sin el cumplimiento de los requisitos y las reglas establecidas en el AL 02 de 2021 y en el presente decreto, se les impondrá la sanción de pérdida del cargo mediante el procedimiento de pérdida de investidura definido en la ley y ello conllevará la inhabilidad prevista en el numeral 4 del Artículo 179 de la Constitución Política.

PARÁGRAFO 1: En el evento en que un candidato haya sido elegido sin el cumplimiento de las reglas y requisitos exigidos en el AL de 2021 y en el presente decreto, la respectiva curul no podrá ser reemplazada en aplicación del inciso segundo del artículo 134 de la Constitución Política.

PARÁGRAFO 2: Los representantes a la Cámara que sean elegidos por una Circunscripción Transitoria Especial de Paz no podrán ser reemplazados si son condenados por delitos comunes relacionados con pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico; dolosos contra la administración pública; contra los mecanismos de participación democrática, ni por delitos de lesa humanidad. Tampoco quienes renuncien siendo vinculados a procesos penales en Colombia por la comisión de los delitos mencionados o por falta temporal derivada de una orden de captura o medida de aseguramiento dictada en los correspondientes procesos penales.

PARÁGRAFO 3: El incumplimiento de los requisitos establecidos en el AL 02 de 2021 y en el presente decreto, será causal de revocatoria de inscripción por parte del Consejo Nacional Electoral en los términos dados por el régimen electoral vigente.

PARÁGRAFO 4: Lo previsto en el presente decreto se aplicará, sin perjuicio de las sanciones penales, disciplinarias y administrativas a que haya lugar conforme al ordenamiento jurídico vigente.

ARTÍCULO 15. Mecanismos de Garantías, Transparencia y Seguridad para el correcto desarrollo del Proceso Electoral. El Ministerio del Interior, a través de la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, en articulación con las entidades estatales y mecanismos previstos en el Decreto 2821 de 2013 y el Decreto 0513 de 2015, realizará las actividades necesarias para asegurar y garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales, el cumplimiento de las garantías electorales y la salvaguarda de los derechos y deberes de quienes participen en la elección de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, y demás mecanismos que el Estado disponga para garantizar la transparencia electoral.

ARTÍCULO 16. Mecanismos de Observación. Los mecanismos de observación estarán a cargo

de las Misiones de Observaciones Electorales y/o Veedurías Electorales Ciudadanas, nacionales e internacionales acreditadas ante el Consejo Nacional Electoral de conformidad con el procedimiento previsto para ello.

ARTÍCULO 17. Tribunales Electorales Transitorios de Paz. La autoridad electoral, tres (3) meses antes a las elecciones, pondrá en marcha Tribunales Electorales Transitorios de Paz, los cuales velarán por la observancia de las reglas establecidas para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, verificarán el censo electoral de la respectiva circunscripción y atenderán las reclamaciones presentadas en relación con las mismas.

ARTÍCULO 18. Orden público. Por razones de orden público, el presidente de la República podrá suspender la elección en cualquiera de los puestos de votación dentro de las 16 Circunscripciones Transitorias de Paz de las que trata el presente AL previo concepto del sistema de alertas tempranas por parte de la Defensoría del Pueblo, de la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Colombia. Una vez suspendidas se deberá proceder de conformidad con la regulación legal vigente.

ARTÍCULO 19. Acceso a medios de comunicación. El Consejo Nacional Electoral reglamentará la asignación de espacios gratuitos en los medios de comunicación social regional que hagan uso del espacio electromagnético.

ARTÍCULO 20. Apropiaciones presupuestales y marco de gasto. La Registraduría Nacional del Estado Civil, de conformidad con el párrafo tercero del artículo transitorio 4 del AL 02 de 2021, apropiará los recursos para la organización del proceso electoral para las dieciséis (16) Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, creadas mediante dicho Acto legislativo.

La Registraduría Nacional del Estado Civil apropiará y ordenará el gasto con destino a las campañas que cumplan los requisitos establecidos por el Consejo Nacional Electoral, con el propósito de entregar el anticipo de que trata el artículo transitorio 8º del AL 02 de 2021.

Respecto a las donaciones de las personas naturales y jurídicas privadas, estas ingresarán al Fondo Nacional de Financiación Política para lo cual el Ministerio de Hacienda suministrará el número de cuenta habilitadas para ello, el Consejo Nacional Electoral asignará autónomamente entre todos los candidatos los dineros recibidos de conformidad con lo consignado en el acto legislativo.

La aplicación del presente decreto atenderá las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación vigente en cada entidad y en todo caso respetará el marco fiscal y de gasto de mediano plazo del sector.

ARTÍCULO 21. Pedagogía y participación en torno a la participación electoral. El Ministerio del Interior estructurará una campaña pedagógica especial en el marco de las elecciones de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

ARTÍCULO 22. Remisión normativa. En lo no previsto en el presente decreto y en el AL 02 de 2021, se aplicarán las demás normas que regulan la materia.

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Ausente con permiso

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Ausente con permiso

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con impedimento aceptado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

A LA SENTENCIA C-302/23

Expediente PE-052

Magistrado ponente: José Fernando Reyes Cuartas

Con el debido respeto por las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional, presento mi aclaración de voto en relación con la sentencia de la referencia. Esto, toda vez que comparto la decisión adoptada por la Sala Plena, sin perjuicio de los reparos que presenté en mi salvamento de voto a la Sentencia SU-150 de 2021, a través de la cual la Corte dio por aprobado el Acto Legislativo por medio del cual se crearon las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz -CTEP-, cuyo mecanismo de elección ahora se declara inexecutable. Los reparos expuestos en mi salvamento de voto de la Sentencia SU-150 de 2021, en forma alguna, suponen una contradicción con la argumentación que, en compañía de los otros miembros de la Sala Plena, desarrollamos en la providencia judicial objeto de la presente aclaración de voto.

En su momento, me aparté de la decisión contenida en la Sentencia SU-150 de 2021, por tres razones, las cuales reitero en esta ocasión: por un lado, señalé que no estaban acreditados los requisitos de inmediatez y subsidiariedad de la acción de tutela. Por otro lado, consideré que la Corte Constitucional excedió las facultades que el constituyente le confirió como juez de tutela, puesto que examinó de oficio el procedimiento del Acto Legislativo. Y, por último, encontré desconocido el principio de separación de poderes, con ocasión del alcance de las órdenes dictadas por la mayoría de los miembros de la Sala Plena.

Ahora bien, el primer argumento es propio de las acciones de tutela y, por ende, no tiene relación con el control de constitucionalidad de las normas de contenido estatutario. En efecto, lo que allí se dijo es que la tutela se interpuso en un término irrazonable y desproporcionado y, además, que la protección de los derechos fundamentales y la satisfacción de las pretensiones de los tutelantes podía obtenerse mediante los medios de control de nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho, lo cual se hizo evidente días después de proferido el fallo de tutela. Lo segundo, en mi criterio, no es excluyente con los argumentos expuestos en la Sentencia C-302 de 2023, ya que el escenario apropiado para examinar el decreto que reglamentó la elección de las CTEP es, precisamente, el que condujo a que se adoptara la sentencia objeto de esta aclaración, esto es, el control de constitucionalidad y no la acción de tutela. Lo tercero, finalmente, al igual que los requisitos de procedencia del mecanismo de amparo, es un debate que no afecta lo dicho en relación con la constitucionalidad del Acto Legislativo 2 de 2021. Esto, porque el argumento supone

un debate sobre las competencias de los jueces de tutela, no sobre el contenido de un decreto, la interpretación de sus disposiciones o el alcance del control de constitucionalidad que le correspondió ejercer a esta corporación en la presente oportunidad.

Fecha ut supra,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

1 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=40164>

2 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41149>

3 Ibid. p. 11.

4 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41247>

5 Ibid. p. 2.

6 Proferida por la RNEC.

8 Ibid. p. 8.

9 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=45488>

10 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=45660>

11 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=40920>

12 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=42121>

13 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=42878>

14 Ibid. p. 4.

15 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=46238>

16 La magistrada justificó su decisión en lo resuelto en el Auto del 14 de marzo de 2022 dentro de los expedientes D-14683 y 14684. Mediante aquel se decidió que el control que se debía realizar sobre el Decreto 1207 de 2021 era el propio de una norma con fuerza de ley estatutaria. Cfr. <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=46864>

17 Por constancia del 13 de septiembre de 2022, la Secretaría General de la Corte Constitucional informó que el Auto del 5 de septiembre de 2022 fue publicado en el estado 129 del 7 de septiembre siguiente y publicado en la misma fecha en la página web de la Corte Constitucional. Asimismo, que el término de ejecutoria trascurrió los días 8, 9 y 12 de septiembre de 2022, el cual venció en silencio. <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=47253>

18 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=46230>

19 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=46919>

20 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=46711>

21 Mediante oficio MJD-MEM22-0006624-SEG-40000 del 31 de agosto de 2022.

22 Oficio MEM2021-18293-DCP-2500 del 6 de septiembre de 2021.

23 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=49438>

24 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=40164>

25 Ibid. p. 16.

26 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=40166>

27 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=46238>

28 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=40920>

29 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=45870>

30 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=45871>

31 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=45872>

32 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=45873>

33 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=45874>

34 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=45875>

35 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=45876>

36 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=50883>

37 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=51205>

38 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=51219>

40 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=51260>

41 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=53657>

42 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=52391>

43 Ibid. Folio 3.

44 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=52391> Folio 5.

45 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=52391> Folio 5.

46 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=52391> Folio 5.

47 Sentencia C-972 de 2004. Fundamento jurídico 5.

48 Sentencia C-972 de 2004. Fundamento jurídico 5.

49 Sentencia C-972 de 2004. Fundamento jurídico 5.

50 Sentencia C-972 de 2004. Fundamento jurídico 5.

51 Sentencia C-972 de 2004.

52 Sentencia C-972 de 2004. Fundamento jurídico 5.

53 Sentencia C-972 de 2004. Fundamento jurídico 6.

54 Sentencia C-523 de 2005. Resolutivo único.

55 Sentencia C-523 de 2005.

56 Sentencia C-523 de 2005.

57 Sentencia C-523 de 2005.

58 Sentencia C-672 de 2005.

59 Sentencia C-672 de 2005.

60 Sentencia C-672 de 2005.

61 Sentencia C-672 de 2005.

62 Sentencia C-155 de 2005.

63 Sentencia C-155 de 2005.

64 Sentencia C-1081 de 2005.

65 Sentencia C-1081 de 2005.

66 Sentencia C-1081 de 2005.

67 Sentencia C-1081 de 2005.

68 Sentencia C-665 de 2006.

69 Sentencia C-665 de 2006.

70 Sentencia C-665 de 2006.

71 Sentencias C-523 y C-672 de 2005.

72 Sentencia C-672 de 2005.

73 Sentencia C-1081 de 2005.

74 Sentencias C-283 de 2017 y C-145 de 1994.

75 Sentencia C-153 de 2022.

76 Sentencia C-484 de 1996.

78 Decreto 1207 de 2021 (artículo 1).

79 Sentencia C-699 de 2016. Fundamento jurídico 61.

80 Sentencia C-331 de 2017.

81 Sentencia C-089 de 2022.

82 Sentencia C-089 de 2022. Fundamento jurídico 289.

83 Sentencia C-089 de 2022. Fundamento jurídico 289. Cfr. Sentencias C-970 y 971 de 2004 y C-288 de 2012.

84 Sentencia C-089 de 2022. Fundamento jurídico 291.

85 Sentencia C-089 de 2022. Fundamento jurídico 292.

86 Sentencia C-089 de 2022. Fundamento jurídico 290.

87 Sentencia C-089 de 2022. Fundamento jurídico 290.

88 Sentencia C-153 de 2022 y Auto 272 de 2023.

89 Sentencia C-153 de 2022. Fundamento jurídico 62.