

Sentencia C-630/17

ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2017-Adiciona artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2017-Control automático y posterior de constitucionalidad/ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2017-Examen de trámite/ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2017-Juicio de constitucionalidad

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ-Características del control constitucional/PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ-Control jurisdiccional, automático, parcial, único, participativo, abreviado y posterior de constitucionalidad/PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ-Parámetros de forma y de trámite impuestos por el Acto Legislativo 01 de 2016/PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ-Características/PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ-Especial, excepcional y transitorio

[E]l Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, consagrado en el Acto Legislativo 01 de 2016, es una vía rápida, especial, excepcional y transitoria, que cumple con los principios de celeridad, eficacia y eficiencia legislativa y tiene como propósito “agilizar y garantizar” la implementación oportuna del Acuerdo Final, cuyo fin constitucional es hacer efectivo el derecho a la paz mediante la reducción de los términos para la expedición de leyes y actos legislativos, que solo pueden utilizarse para el desarrollo de lo pactado en el Acuerdo Final.

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ-Requisitos de competencia en el proceso de formación de los actos legislativos expedidos mediante dicho procedimiento

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

TEORIA DE LA SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Competencia de la Corte Constitucional

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

JUICIO DE SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Naturaleza

Ninguna disposición [de la Constitución] está excluida o exenta de la posibilidad de ser reformada, ya que, como lo ha reconocido en forma pacífica esta Corporación, la actual Constitución Política no consagra cláusulas pétreas o inmodificables

JUICIO DE SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Metodología/JUICIO DE SUSTITUCION DE LA

CONSTITUCION-Finalidad de la metodología adoptada por la Corte Constitucional/JUICIO DE SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Estructura/JUICIO DE SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Elementos

JUICIO DE SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Características en procesos de transición hacia la paz

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

ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2017-Juicio de sustitución/ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2017-Tiene como propósito dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final suscrito entre el gobierno y las FARC

PAZ-Objetivo constitucional de carácter esencial/PAZ-Valor no absoluto/PAZ-Importancia constitucional

La Asamblea Constituyente de 1991 le otorgó a la paz un lugar principalísimo en la escala de valores protegidos por la nueva Carta Política, caracterizada como una “Constitución para la

paz”, al punto que en el propio ordenamiento superior es concebida bajo la “triple condición” de valor fundante del modelo organizativo, de deber y de derecho

PAZ-Respuesta estatal preferencial a conflicto armado

El reconocimiento de la Paz es, en síntesis, una de las decisiones constitucionales más significativas y, a juicio de la Corte, se trata de un propósito que vincula jurídicamente, de diferente modo y en diversos grados, la actuación de las autoridades y de los particulares. En esa dirección, la jurisprudencia más reciente de este Tribunal ha puesto de presente que la protección constitucional de la paz, al paso que implica un deber estatal de diseño e implementación de acciones, normativas y de política pública, dirigidas a la superación del conflicto armado y, en general, el logro de la convivencia pacífica, comporta, también una opción preferencial por la solución pacífica como instrumento constitucionalmente deseable de resolución de las controversias y el logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales (...)

PAZ-Referente obligado en juicio de sustitución al Acto Legislativo 02 de 2017

PRINCIPIO DEMOCRATICO EN LA CONSTITUCION POLITICA-Alcance y contenido/PRINCIPIO DEMOCRATICO-Carácter universal y expansivo/PRINCIPIO DEMOCRATICO-Relación con el principio de legalidad/PRINCIPIO DEMOCRATICO-No es absoluto

LEY-Concepto/LEY-Características esenciales en el Estado de derecho/LEY-Incluye la Constitución Política

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Alcance y contenido/PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Existencia de jueces independientes/PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Origen democrático del orden jurídico/PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Garantías/PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Elemento esencial del Estado de derecho/PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Importancia/PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Deber de sujeción de aquellos que cumplen funciones públicas/PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Presupuesto de validez de la actuación del poder público/PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Principios de razonabilidad y proporcionalidad

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

PRINCIPIO DE SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION POLITICA-Contenido y alcance/PRINCIPIO DE SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION POLITICA-Importancia en el sistema normativo/PRINCIPIO DE SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION POLITICA-Regla jerárquica y regla interpretativa

SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION POLITICA-Constitucionalización del derecho/SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION POLITICA-Rigidez de la Constitución/SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION POLITICA-Mecanismos para hacerla efectiva/SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION POLITICA-Misión de la Corte Constitucional

PRINCIPIO DE COLABORACION ARMONICA ENTRE ORGANOS DEL ESTADO-Alcance

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Contenido y alcance/PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Evolución histórica/PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES- Características/PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Finalidad/PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Elemento definitorio de la Constitución de 1991

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

ACUERDOS DE PAZ-Definición/ACUERDOS DE PAZ-Tipos/ACUERDOS DE PAZ-Firma/ACUERDOS DE PAZ-Jurisprudencia constitucional

ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Ámbito sustancial

[L]os contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de derecho internacional humanitario y de derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, y los conexos con ellos, serán, con sujeción a la Constitución, parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y leyes de implementación y desarrollo del mismo.

ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Ámbito personal

[A]signa a todas las instituciones y órganos del Estado, no solo al Gobierno Nacional, una doble obligación. Por un lado, cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final y, por el otro, que sus actuaciones, los desarrollos normativos del Acuerdo Final que adopten, y su interpretación y aplicación, guarden coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, objetivos, compromisos, espíritu y principios del Acuerdo Final.

ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Ámbito temporal

[L]as obligaciones consignadas en la enmienda regirán durante tres periodos presidenciales posteriores a la firma del Acuerdo.

ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-No se entiende incorporado automáticamente al ordenamiento jurídico

De ese modo, y como se ha enfatizado en esta providencia, para la incorporación normativa al derecho interno del Acuerdo Final, se requerirá de la activación de los mecanismos de producción normativa fijados en la Constitución y la Ley. Todo lo anterior, enfatizando la obligación de las autoridades del Estado de contribuir, de buena fe, a la implementación del Acuerdo Final, en cuanto política de Estado, dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales.

ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2017-Política de Estado

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

ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Parámetros obligatorios de interpretación/ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Referente de desarrollo para sus normas de implementación

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

Referencia: Expediente RPZ-005

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

Magistrados Ponentes:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

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

SENTENCIA

I. I. ANTECEDENTES

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

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

duradera”.

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

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

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

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

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

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

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

. TEXTO DE LA NORMA OBJETO DE EXAMEN

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

“ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2017

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

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

DECRETA:

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

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

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

aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.

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

Óscar Mauricio Lizcano Arango

El Secretario General del H. Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco

El Presidente de la H. Cámara de Representantes,

Miguel Ángel Pinto Hernández

El Secretario General de la H. Cámara de Representantes,

Jorge Humberto Mantilla Serrano”

III. INTERVENCIONES

1. Intervenciones de autoridades públicas

1.1. Secretaría jurídica de la Presidencia de la República

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

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

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

En cuanto a las reglas procedimentales propiamente dichas, advierte que, según la información contenida en las Gacetas de Congreso, durante el trámite legislativo surtido por la norma objeto de control se cumplió fielmente lo concerniente a: (i) la iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional, ya que el proyecto de acto legislativo, junto con su exposición de motivos, fue radicado por el entonces ministro del interior, Juan Fernando Cristo; (ii) la presentación y publicación de cada una de las ponencias correspondientes a los cuatro

debates; (iii) el trámite en una sola vuelta de cuatro debates, los cuales se adelantaron en las respectivas comisiones y plenarias de cada una de las Cámaras; (iv) el tránsito del proyecto entre el Senado y la Cámara de ocho días; (v) el anuncio de las votaciones, la discusión y aprobación del proyecto por mayoría absoluta y en una sola votación; (vi) la introducción de modificaciones solo con el aval del Gobierno Nacional, requisito que se cumplió con la proposición presentada por el senador Carlos Fernando Galán Pachón, consistente en adicionar al inciso primero del artículo 1º la expresión “con sujeción a las disposiciones constitucionales”; y (vii) las observaciones presentadas por personas naturales y jurídicas previa convocatoria a audiencia pública.

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

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

Con base en lo anterior y luego de realizar algunas consideraciones generales acerca del control constitucional de los actos reformativos de la Carta mediante la aplicación del juicio de sustitución, procede a adelantar el correspondiente examen del Acto Legislativo 02 de 2017, formulando como premisa mayor: la supremacía de la Constitución, y como premisa menor: el inciso segundo de artículo 1º del Acto Legislativo 02 de 2017, en razón de las críticas expuestas por algunos sectores de la sociedad, quienes consideran que el mandato de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final y sujetarse a sus contenidos,

compromisos y principios, sin hacer mención alguna a la Constitución como marco para el desarrollo e implementación de lo pactado, no solo amplía indebidamente la fuerza jurídica del acuerdo, sino que representa un riesgo para la supremacía constitucional.

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

En ese orden de ideas, reitera que la ausencia de referencia expresa a la observancia de la Constitución en el inciso segundo “i) no resta supremacía al texto fundamental; ii) no amplía la fuerza normativa del Acuerdo, sino que, antes por el contrario, iii) reconoce el lugar prevalente de la Carta en el sistema de fuentes, así como iv) la naturaleza política del Acuerdo Final, que hace necesario elevar a rango normativo algunos de sus contenidos, como parámetros vinculantes de interpretación para el desarrollo normativo necesario para la implementación”.

2. Intervenciones de universidades

2.1. Universidad Externado de Colombia

Carlos Alberto López Cadena, obrando en calidad de profesor de la Facultad de Derecho de la

Universidad Externado de Colombia, emitió su concepto en relación con la constitucionalidad de la norma objeto de control, sin pronunciarse acerca de la exequibilidad o inexecuibilidad de la misma.

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

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

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

2.2. Universidad Sergio Arboleda

Los docentes Rodrigo González Quintero, Camilo Guzmán Gómez y Andrés Sarmiento Lamus,

comisionados por el decano de la Escuela Mayor de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda para pronunciarse dentro del trámite de la referencia, le solicitan a la Corte declarar la inexecutable del Acto Legislativo 02 de 2017.

En criterio de los intervinientes, si se asume que el Acuerdo Final no solo tiene valor normativo -no obstante que se trata de un acuerdo de naturaleza eminentemente política-, sino que también se le considera parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de actos legislativos, leyes y decretos con fuerza de ley que se expidan para su implementación, “se pone en evidencia la afectación del principio o eje definitorio de la rigidez constitucional, que acaba por completo banalizado y destruido, al permitirse que la Constitución sea modificada, e incluso sustituida, por un órgano que no tiene ninguna competencia para ello (ya que el Acuerdo Final fue suscrito por el Gobierno Nacional y las Farc, y ninguno de ellos puede reformar la Constitución)”.

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

2.3. Universidad Santo Tomás de Bogotá

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

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

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

2.4. Universidad Libre de Bogotá

Los ciudadanos Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Jorge Ricardo Palomares García, Javier Enrique Santander Díaz y Edgar Valdeleón Pabón, abogados de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, presentaron escrito de intervención en el que solicitan a la Corte declarar exequible el acto legislativo objeto de control. En términos generales, fundamentan su petición en la consideración según la cual, el mandato contenido en dicha norma responde a la exigencia constitucional de construcción de la Paz, entendida, no como una política de Gobierno sino como una política de Estado, para cuya realización converge la colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público, en un contexto de justicia transicional.

3. Intervenciones de organizaciones sociales y académicas nacionales

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

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

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

A partir de dicha consideración, aplicando lo que denominan el primer juicio de competencia, advierten que en la expedición del Acto Legislativo 02 de 2017, el legislador no excedió los límites competenciales para reformar la Constitución a través del fast track. Ello, por cuanto, en primer lugar, la enmienda cumple con el criterio de finalidad, pues su objetivo primordial es dotar de seguridad y fuerza jurídica necesaria a algunos contenidos específicos del Acuerdo Final para facilitar el desarrollo e implementación de las medidas que se requieren para que el proceso transicional avance, y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto, tanto para la sociedad en general y las víctimas, como para las partes directamente

obligadas por el acuerdo; y, en segundo lugar, porque satisface el criterio de conexidad, en la medida en que la reforma se vincula directa y suficientemente con el Acuerdo Final, ya que reproduce uno de sus puntos específicos como resultado del fortalecimiento democrático posterior al plebiscito del 2 de octubre de 2016 y el proceso complejo de refrendación.

Conforme con lo anterior, sostienen que la Corte Constitucional debe “ejercer un segundo juicio de competencia doblemente ponderado, flexible, cuidadoso, sensible al contexto y abierto a aceptar y facilitar las transformaciones que requiere el momento transicional que vivimos”, para lo cual proponen la realización de un “juicio de sustitución doblemente ponderado” al Acto Legislativo 02 de 2017 que, según explican, consiste en un doble juicio de competencia, en el que el primer nivel del juicio se encamina a verificar que la norma controlada no contraviene los contenidos del Acuerdo Final sino que, por el contrario, representa un desarrollo razonable del mismo y, el segundo nivel lo constituye el juicio de sustitución que la Corte realiza sobre los actos legislativos mediante los cuales se implemente el Acuerdo Final, ponderando el pilar fundamental de la búsqueda de la paz con los otros pilares que puedan llegar a ser impactados con la reforma constitucional que esté siendo analizada.

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

En cuanto a la premisa menor, esto es, el alcance del citado acto reformativo, lo describen como la norma que “le confiere por un tiempo limitado fuerza normativa a algunos contenidos del Acuerdo Final, pero con ello: i) no se está colocando al Acuerdo Final por encima de la Constitución, sino que, de forma expresa, algunos de sus contenidos ingresan a

la Constitución, pero su fuerza normativa se sujeta a las disposiciones constitucionales, luego no tienen el mismo rango constitucional; ii) no se está integrando a la Constitución algo que le sea extraño, sino que se establece una relación con lo que ya existe en su cuerpo normativo: los derechos fundamentales y las normas de DIH; iii) se deja claro que ningún contenido del Acuerdo Final entrará a la Constitución a través del bloque de constitucionalidad (ni en sentido estricto ni en sentido lato); iv) la función de ser parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez aplica solo respecto de las normas que busquen implementar en Acuerdo Final, luego la Constitución en sí misma continúa siendo la suprema fuente normativa del resto del ordenamiento jurídico, incluso también de las normas de implementación del Acuerdo Final”.

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

Así las cosas, del resultado de contrastar la premisa mayor con la premisa menor concluyen que el Acto Legislativo 02 de 2017 no sustituye el pilar de la supremacía constitucional, habida cuenta de que se trata de una norma con un estatuto especial, temáticamente limitada y de vigencia temporalmente restringida que no transforma ningún contenido del Acuerdo Final en norma constitucional permanente, sino que fija algunos de sus contenidos como parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas que lo desarrollen e implementen. Ello, sin dejar de lado la posibilidad de que, ante la advertencia de una afectación intensa de la supremacía constitucional, la Corte pondere dicho pilar fundamental con el de la búsqueda de la paz, como consideran es lo recomendable en el estudio de reformas constitucionales en contextos de transición de un conflicto armado hacia su terminación.

3.2. Comisión Colombiana de Juristas

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

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

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

De manera conjunta, la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR), el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE) y la Corporación Jurídica Yira Castro, presentaron intervención ciudadana, con el fin de resaltar la importancia de la incorporación del Acuerdo Final al ordenamiento jurídico colombiano, otorgándole estabilidad y seguridad jurídica como garantía de lo pactado, por considerar que se trata de uno de los logros más importantes hasta ahora alcanzados en la búsqueda de materializar el derecho a

la paz consagrado en la Constitución de 1991. Tras realizar algunas reflexiones en torno a: (i) la paz como derecho, principio y valor fundamental; (ii) la obligatoria observancia del principio de buena fe en el cumplimiento del Acuerdo Final; (iii) el régimen del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH); y (iv) la relación del Acuerdo Final con el bloque de constitucionalidad, le solicitan a la Corte lo siguiente:

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

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

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

En ese sentido, solicitan tener en cuenta para el examen de dicha enmienda constitucional, que los efectos que se desprenden de los Acuerdos de Paz, como el firmado entre el Presidente de la República y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016, en tanto desarrollo de la paz como valor, principio, derecho y deber constitucional, son jurídicamente vinculantes y un asunto de Estado (no solamente de Gobierno), existiendo un interés legítimo en el mismo por parte de la comunidad internacional, de todas las ramas del poder público y de la sociedad en general. Acorde con ello, sugieren que se valoren aspectos como: i) la implementación del Acuerdo de Paz, en el que éste juega un papel instrumental para el uso del fast track, teniendo todas las ramas del poder público y los particulares un interés legítimo en la materialización de la paz, dado su carácter triádico de derecho, valor y deber; y (ii) la interpretación del Acuerdo Final, en el sentido de que las normas que lo desarrollen deben ser interpretadas a la luz del propio Acuerdo, de tal suerte que estas no se desdibujen o se vean desprovistas de su sentido en términos de conexidad estricta.

3.5. Organización Ruta Pacífica de las Mujeres

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

4. Intervenciones ciudadanas

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

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

En efecto, se reafirman en que el Acuerdo Final ingresó a la Constitución a través del bloque de constitucionalidad, tal y como se había propuesto antes del plebiscito del 2 de octubre de

2016, según se desprende de la redacción del primer inciso del artículo 1º del acto legislativo en cuestión, pues consideran que la remisión que allí se hace a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales es espuria, debido a que el Acuerdo se firmó como un Acuerdo Especial en los términos del artículo 3º común a los Convenios de Ginebra, según consta en los anexos del mismo, firmado en noviembre de 2017. En ese sentido, aducen que “el gran cambio fue modificar la redacción y suprimir la ley de aprobación del Acuerdo Especial que se exigía en el Acto Legislativo 01 de 2016, dado que fue derogado el artículo que contenía dicha exigencia”.

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

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

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

3. %1.3. Ciudadano Luis Jaime Salgar Vegalara

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.4. Ciudadano Carlos José Lasprilla Villalobos

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

En esa medida, respecto del inciso primero del artículo xx transitorio del artículo 1º considera que “no presenta problema de constitucionalidad alguno que merezca mayor atención por parte de la Corte Constitucional”. No obstante, respecto del fragmento “las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado”, contenido en el inciso segundo del artículo 1º, sostiene que supera la competencia conferida al Congreso de la República para hacer uso del procedimiento legislativo especial para la paz, lo cual comporta una sustitución parcial de la Constitución. Lo anterior, en la medida en que “hacer extensiva las obligaciones adquiridas por el Gobierno Nacional a todas las autoridades que integran el Estado, trasgrede los ejes definitorios consagrados en la Carta Política como son: la supremacía constitucional, el Estado de derecho, la separación de poderes y la autonomía territorial”.

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

5. Intervenciones allegadas de manera extemporánea

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

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

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

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

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

De ahí que, por una parte, “considerar a los desarrollos en materia de DDHH y DIH como elementos del bloque en sentido lato, sí viola el principio de supremacía constitucional, pues

se transforman en normas con un rango superior al legal ordinario, donde dichas disposiciones sin cumplir el procedimiento especial establecido en la constitución para hacerlo, es decir, alguno de los trámites legislativos especiales, le otorgan pertenencia al bloque”. Situación que, en su concepto, acarrearía un desconocimiento de los parámetros de validez formal del texto constitucional, pues, por lo demás, dichos desarrollos normativos no fueron efectuados por el Congreso de la República, sino por el Gobierno y las FARC-EP.

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

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

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

Fabio Enrique Pulido Ortiz, profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de La Sabana, y José Miguel Rueda Vásquez, estudiante de la Maestría en Derecho Constitucional del mismo claustro universitario, presentaron intervención ciudadana dentro del presente trámite, con el propósito de que se declare la exequibilidad condicionada del acto legislativo sometido a revisión, bajo el entendido de que solo serán

parámetros obligatorios y referentes de validez aquellas disposiciones del Acuerdo Final que correspondan a normas de Derecho Internacional Humanitario o Derechos Humanos que, en concordancia con el artículo 93 de la Constitución, conforman el bloque de constitucionalidad.

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

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

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

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

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

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

Acuerdo Final.

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

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

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

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

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

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

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

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

En relación con el segundo inciso del mismo artículo, el cual establece la obligación de las instituciones y autoridades de Estado de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final, el Ministerio Público conceptúa que dicha disposición comporta una obligación general de cumplimiento del Acuerdo Final que no se refiere a su valor jurídico como parámetro de interpretación, validez y desarrollo, sino que se refiere a un marco de aplicación específico de éste con independencia de su rango normativo. Por tanto, refiere que “una cosa es el valor jurídico del Acuerdo, y otra su cumplimiento general de buena fe como una política de Estado. Y es que otra interpretación daría lugar a que el AF solo debe

cumplirse en tanto parámetro normativo, lo que resultaría contrario a sus fines y su naturaleza y al pacta sunt servanda”.

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

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

Competencia

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

El control de constitucionalidad que corresponde a la Corte sobre el precitado Acto

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

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

Estructura y metodología de la presente sentencia

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

Con ese propósito, la Sala Plena dividirá en dos partes el juicio de constitucionalidad. En la primera parte, abordará el examen del trámite de la norma objeto de estudio -excluyendo el análisis de competencia-, teniendo en cuenta tanto los requisitos especiales previstos en el Acto Legislativo 01 de 2016 como aquellos del proceso ordinario de formación legislativa que resultan aplicables al procedimiento especial. Para ello, se procederá en el orden que se expone a continuación: (i) inicialmente, se hará referencia a la naturaleza del control de constitucionalidad de los actos legislativos expedidos mediante el Procedimiento Legislativo

Especial para la Paz; (ii) se señalarán las características generales que el Acto Legislativo 01 de 2016 fijó para la expedición de actos legislativos por la vía del referido trámite especial; luego, (iii) se expondrá en detalle el control constitucional de los actos legislativos expedidos mediante la vía legislativa transitoria y abreviada, enfocando el análisis en los parámetros formales que fueron señalados en el Acto Legislativo 01 de 2016; después de ello, (iv) asumirá el estudio concreto del trámite de formación del Acto Legislativo 02 de 2017, a partir de las reglas generales y especiales que la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso prevén para el efecto.

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

Debe aclarar la Sala que, para efectos de llevar a cabo el análisis de constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2017, en los términos expuestos, se tendrá en cuenta el contenido del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016, así como también las observaciones formuladas por los distintos intervinientes y por el Ministerio Público.

PRIMERA PARTE: EXAMEN DE TRAMITE

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

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

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

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

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

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

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

(iv) Es único, porque busca que la decisión por adoptar sea definitiva y haga tránsito a cosa juzgada absoluta. En el caso de las normas expedidas al amparo del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, el control único de constitucionalidad encuentra justificación en el propósito de dar certeza y seguridad jurídica a las normas de implementación y desarrollo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz

Estable y Duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016, entre el Gobierno y las FARC-EP. No obstante lo dicho, la jurisprudencia de esta Corporación ha dejado en claro que los controles mediante los cuales se busca una decisión definitiva de constitucionalidad sobre una determinada norma jurídica no excluye, en ningún caso, la posibilidad de un análisis posterior de la misma siempre que dicho control sea justificado, lo cual tiene lugar cuando existan vicios sobrevinientes o se presente un cambio en el parámetro de control constitucional con base en el cual se realizó el pronunciamiento automático, único y posterior. En esos casos, excepcionalmente, es posible plantear la posibilidad de un nuevo pronunciamiento de constitucionalidad sobre la norma examinada. No obstante, se debe tener en cuenta que las acciones públicas de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en un año, contado a partir de la publicación del respectivo acto, y que el control de constitucionalidad de Actos Legislativos sólo procede por este tipo de vicios de conformidad con los artículos 241.1 y 242.3 de la Constitución Política.

(v) Es participativo, en la medida en que el Decreto Ley 121 de 2017, a través del cual se fijan reglas especiales para el control de constitucionalidad de las leyes y actos legislativos aprobados en virtud del Procedimiento Legislativo para la Paz, prevé la participación ciudadana en dichos asuntos por el término de diez (10) días. Tal mandato, a su vez, se ajusta a lo previsto en el numeral 1º del artículo 242 de la Constitución, el cual prevé que cualquier ciudadano podrá intervenir como impugnador o defensor en los procesos de constitucionalidad para los cuales no existe acción pública, en consonancia con el derecho que tienen de participar en la defensa de la Carta Política.

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

(vii) Es posterior, pues el control se efectúa una vez el acto legislativo es promulgado y entra

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

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

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

Como ya ha sido señalado por la Corte, el Acto Legislativo 01 de 2016 consagra instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y el grupo armado ilegal FARC-EP. En dicha reforma constitucional se consagran dos tipos de mecanismos transitorios para la producción legislativa (actos legislativos, leyes y decretos con fuerza de ley). El primero de ellos concebido como un trámite abreviado denominado “procedimiento legislativo especial”, que se surte directamente ante el Congreso, sometido a mayorías especiales y sujeto a control automático de constitucionalidad. El segundo, por su parte, es la concesión de las denominadas “facultades presidenciales para la paz”, reguladas en el artículo 2º de la normativa mencionada.

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

Dicho procedimiento tiene las siguientes características: (i) es especial, por cuanto ofrece herramientas para garantizar la transición a la terminación del conflicto armado; (ii) es excepcional, porque a través de este solo se pueden expedir las leyes y los actos legislativos que tienen por objeto implementar el Acuerdo Final de forma expedita. Lo anterior se justifica en la medida en que para poder garantizar el cumplimiento de lo acordado se requieren de procedimientos ágiles y efectivos de desarrollo normativo, pues la experiencia internacional ha demostrado que el mayor riesgo de fracaso en los procesos de paz se da cuando la implementación de la primera fase se demora; y, (iii) es transitorio, porque tiene un término específico para su funcionamiento, correspondiente a seis meses, prorrogables por una sola vez, que se contarán a partir de la entrada en vigencia del Acto legislativo 01 de 2016. En consecuencia, la habilitación constitucional para expedir leyes y actos legislativos a través del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz finalizará en la fecha en que se venza el plazo inicial o termine su prórroga.

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

materias no confiadas a otras esferas estatales.

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

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

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

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

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

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

(ii) Su trámite se adelantará con carácter preferente, lo cual significa que tendrán absoluta prelación en el orden del día sobre cualquier otro asunto a considerar, hasta tanto la respectiva Comisión o Plenaria decida sobre este (art. 1º, literal b, del AL 01/16).

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

(iv) Deberá tramitarse en una sola vuelta de cuatro debates, cuyo desarrollo será el siguiente: un primer debate en las respectivas Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara; y un segundo debate en la Plenaria de cada una de dichas células legislativas (art. 1º, literal f, del AL 01/16). Lo anterior, impone revisar si las respectivas Comisiones Constitucionales Permanentes de cada Cámara en las cuales se radicaron los informes de ponencia para primer debate del proyecto de acto legislativo son

competentes –de acuerdo con sus funciones– para discutir y aprobar la propuesta legislativa especial (art. 2º, Ley 3ª/92).

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

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

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

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

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

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

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

Con fundamento en los antecedentes legislativos, las actas publicadas en las Gacetas del Congreso de la República y las certificaciones remitidas a la Corte Constitucional por el

Senado de la República y la Cámara de Representantes, esta Corporación estableció que el Proyecto de Acto Legislativo radicado con los números 01 de 2016 Senado - 007 de 2017 Cámara, que finalizó con la expedición del Acto Legislativo 02 de 2017, “Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, surtió el siguiente trámite:

4.1. Trámite en el Senado de la República

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

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

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

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento del Congreso-, el texto del proyecto de acto legislativo y su respectiva exposición de motivos fue publicado en Gaceta del Congreso N.º. 1161 del 20 de diciembre de

2016 (Pág. 2), y repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, por ser de su competencia los asuntos relacionados con estrategias y políticas de paz, en los términos del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992.

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

4.1.2. Convocatoria a sesiones extraordinarias

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

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

A su turno, el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016, puso en marcha el procedimiento legislativo especial por un período de seis meses contados a partir de la entrada en vigor de dicho acto legislativo, prorrogable por un período adicional de hasta seis meses, y en el literal i) del precitado artículo dispuso que todos los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante tal procedimiento podrán tramitarse en sesiones extraordinarias.

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

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

Así las cosas, la Sala estima que el Congreso de la República se encontraba habilitado para

sesionar de forma extraordinaria en el trámite del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado-007 de 2017 Cámara, no sólo porque se encontraba dentro del período especial de seis meses dispuesto por el Acto legislativo 01 de 2016, sino porque adicionalmente fue debidamente convocado por el Gobierno Nacional, a través del Decreto 2052 del 16 de diciembre de 2016, para tramitar proyectos de ley y de acto legislativo presentados por el Gobierno Nacional con el fin de implementar el Acuerdo Final, durante el lapso comprendido entre el 19 de diciembre de 2016 y el 15 de marzo de 2017, esto es, encontrándose en receso constitucional del período ordinario.

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

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

4.1.4. Informes de ponencia

De manera previa al informe de ponencia, mediante Resolución 06 del 18 de enero de 2017, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la Republica convocó a Audiencia Pública, con el fin de escuchar a ciudadanos y representantes de organizaciones civiles interesados en formular observaciones u opiniones al Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado, la cual tuvo lugar el 25 de enero de 2017, según consta en el Acta de Comisión

de la misma fecha publicada en la Gaceta del Congreso N° 39 del 3 de febrero de 2017 (Págs. 1-44).

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

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

4.1.5. Anuncio

En cumplimiento de la exigencia prevista en el inciso quinto del artículo 160 de la Constitución Política, tal y como fue adicionado por el artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003, la votación del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado por parte de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República fue anunciada el martes 7 de febrero de 2017, para realizarse en la próxima sesión, esto es, en la sesión extraordinaria del miércoles 8 de febrero de 2017, según consta en el Acta número 02 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N° 96 del 24 de febrero de 2017 (Págs. 4 y 12). El texto del anuncio es el siguiente:

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

III

Anuncio de proyectos

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura al proyecto que por su disposición se someterá a discusión y votación en la próxima sesión.

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

[...]

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

4.1.6. Aprobación

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

En la sesión extraordinaria del 8 de febrero de 2017, tuvo lugar en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, la discusión y aprobación, en primer debate, del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado, de conformidad con el anuncio que se realizó en la sesión inmediatamente anterior, esto es, en la sesión del 7 de febrero de 2017, tal y como consta en el Acta de Comisión número 03 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N° 97 del 24 de febrero de 2017. Durante dicha sesión se registró un quorum deliberatorio y decisorio de 17 senadores presentes, de los 19 senadores que integran la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República.

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

Total votos: 13

Por el SÍ: 3

Por el NO: 10

En consecuencia, se procedió a abrir la discusión de la proposición positiva con la que terminaba el informe de ponencia presentado por los senadores Horacio Serpa Uribe (Coordinador), Roberto Gerlein Echeverría, Germán Varón Cotrino, Manuel Enríquez Rosero, Claudia López Hernández y Doris Vega Quiroz. Una vez cerrada la discusión, se abrió la votación, siendo aprobada la proposición positiva con la que termina el informe de ponencia, de acuerdo con el siguiente resultado, registrado en el Acta de Comisión 03 del 8 de febrero de 2017, publicada en la Gaceta del Congreso N° 97 del 24 de febrero de 2017 (Pág. 21):

Total votos: 15

Por el SÍ: 11

Por el NO: 4

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

Finalmente, dando cumplimiento a lo dispuesto en el literal j) del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016, se sometió a una sola votación el articulado del proyecto original, al igual que el título y la pregunta “si cumplidos los trámites constitucionales y legales, ¿quieren los Senadores presentes que el Proyecto de Reforma Constitucional aprobado sea Acto Legislativo?”. La votación se realizó de forma nominal y pública en los términos del artículo 133 de la Constitución Política, siendo aprobada la iniciativa por mayoría absoluta, de acuerdo con los siguientes resultados publicados en la Gaceta del Congreso N° 97 del 24 de febrero de 2017 (Pág. 23) y debidamente certificados por el Secretario General de la Comisión Primera del Senado de la República el 2 de junio de 2017:

Total votos: 15

Por el Sí: 11

Por el NO: 4

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

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

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

DECRETA:

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

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

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

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

4.1.8. Ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado

4.1.9. Informes de ponencia

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

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

4.1.10. Anuncio

En cumplimiento de la exigencia prevista en el inciso quinto del artículo 160 de la Constitución Política, tal y como fue adicionado por el artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003, la votación del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado por parte de la Plenaria del Senado de la República fue anunciada el martes 14 de febrero de 2017, para realizarse en la próxima sesión, esto es, en la sesión extraordinaria del martes 21 de febrero de 2017, según consta en el Acta número 02 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N° 115 del 3 de marzo de 2017 (Págs. 27 y 40). El texto del anuncio es el siguiente:

“Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, por

Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

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

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

Está anunciado, Presidente.

[...]

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

4.1.11. Aprobación

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

el Senado de la República.

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

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

Por el SÍ: 54

Por el NO: 10

Total: 64 Votos

Seguidamente, el senador Carlos Fernando Galán Pachón formuló una proposición aditiva consistente en agregarle al primer inciso del artículo 1º del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado, en su parte final, la expresión: “con sujeción a las disposiciones constitucionales”. Dicha proposición, que contó con el aval del Gobierno Nacional, se sometió a votación nominal y pública, junto con el bloque del articulado cuyo resultado, publicado en

la Gaceta del Congreso N° 116 del 3 de marzo de 2017 (Pág. 32), fue el siguiente:

Por el SÍ: 55

Por el NO: 10

Total: 65 Votos

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

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

Por el SÍ: 54

Por el NO: 8

Total: 62 Votos

4.1.12. Publicación del texto aprobado en la Plenaria del Senado

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

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

DECRETA:

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

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

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

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

4.2. Trámite en la Cámara de Representantes

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

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

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

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

4.2.3. Informes de ponencia

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

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

4.2.4. Anuncio

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

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

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

4.2.5. Aprobación

En la sesión extraordinaria del 14 de marzo de 2017, tuvo lugar en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, la discusión y aprobación, en tercer debate, del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado-007 de 2017 Cámara, de conformidad con el anuncio que se realizó en la sesión inmediatamente anterior, esto es, en la sesión del 7 de marzo anterior, tal y como consta en el Acta de Comisión número 05 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N° 243 del 21 de abril de 2017. Al inicio de dicha sesión, luego del correspondiente llamado a lista, se registró un quorum deliberatorio y decisorio de 29 representantes presentes de los 35 que integran esa Comisión.

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

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

Permanente de la Cámara de Representantes:

Por el SÍ: 4

Por el NO: 19

Total: 23 Votos

Por el SÍ: 23

Por el NO: 0

Total: 23 Votos

Acto seguido, se sometió a votación en bloque el articulado del proyecto, el título y la pregunta a los representantes miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes si “¿quieren que este Proyecto de Acto Legislativo pase a la Plenaria de la Cámara y se convierta en Reforma Constitucional?”. La aprobación se surtió mediante votación nominal y pública en los términos del artículo 133 de la Constitución Política, por mayoría absoluta, de acuerdo con el siguiente resultado publicado en la Gaceta del Congreso Nº 243 del 21 de abril de 2017 (Pág. 29) y debidamente certificado por la Secretaría de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el 26 de mayo de 2017:

Por el SÍ: 23

Por el NO: 0

Total: 23 Votos

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

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

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

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

4.2.8. Informe de ponencia

De manera previa a la presentación del informe de ponencia, mediante Resolución 003 del 15 de marzo de 2017, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes convocó a Audiencia Pública, con el propósito de escuchar a personas naturales y jurídicas interesadas en formular opiniones u observaciones al Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado-007 de 2017 Cámara, la cual se llevó a cabo el 21 de marzo de 2017, según consta en el Acta de Comisión de la misma fecha publicada en la Gaceta del Congreso N.º. 245 del 21 de abril de 2017 (Págs. 1-21).

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

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

4.2.9. Anuncio

El Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado-007 de 2017 Cámara fue anunciado en la sesión ordinaria de la Plenaria de la Cámara de Representantes del miércoles 29 de marzo de 2017, para realizarse en la próxima sesión plenaria del 3 de abril de 2017, según consta en el

Acta número 206 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N° 292 del 2 de mayo de 2017 (Pág. 32). El texto del anuncio es el siguiente:

“Intervención de la Subsecretaria, Yolanda Duque Naranjo:

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

Primero

(Procedimiento Legislativo Especial para la Paz).

[...]

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

4.2.10. Aprobación

En la sesión ordinaria del 3 de abril de 2017, tuvo lugar en la Plenaria de la Cámara de Representantes, la discusión y aprobación, en segundo debate, del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado - 007 de 2017 Cámara, de conformidad con el anuncio que se realizó en la sesión inmediatamente anterior, esto es, en la sesión del 29 de marzo de 2017,

tal y como consta en el Acta de Plenaria número 207 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N° 369 del 22 de mayo de 2017.

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

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

Por el SÍ: 109

Por el NO: 6

Total: 115 votos

Cabe señalar que, durante este trámite, el representante Álvaro Hernán Prada Artunduaga nuevamente presentó las dos proposiciones que había formulado ante la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. Sin embargo, como se

mencionó anteriormente, en la medida en que dichas proposiciones no obtuvieron el aval del Gobierno Nacional, una vez leídas para que quedara constancia en el registro, tampoco fueron consideradas por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

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

Por el SÍ: 109

Por el NO: 4

Total: 113 votos

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

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

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

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

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

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

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

4.4. Cumplimiento de la fórmula sacramental

De acuerdo con lo dispuesto en el literal c) del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016, al texto de los actos legislativos expedidos en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para

la Paz le precederá la siguiente fórmula: “El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA”.

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

“ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2017

(mayo 11)

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

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

DECRETA:

[...]”

4.5. Promulgación y remisión a la Corte Constitucional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En este punto, encuentra la Corte pertinente explicar lo ocurrido en la sesión extraordinaria del 8 de febrero de 2017, en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, donde tuvo lugar la discusión y aprobación, en primer debate, del Proyecto de

Acto Legislativo 01 de 2016 Senado. Al respecto, es importante destacar que, si bien es cierto la discusión y aprobación del proyecto en dicha célula legislativa se llevó a cabo el mismo día de la publicación del informe de ponencia negativa, situación que podría configurar un vicio de procedimiento en relación con la garantía del principio de publicidad de la función legislativa, también lo es que, comoquiera que el ponente de la iniciativa presentó el informe minutos antes de que iniciara la sesión, con el fin de agilizar el trámite del proyecto y previa autorización de la presidencia, el mismo fue distribuido en copias a los miembros de la Comisión antes del inicio del debate parlamentario, para luego efectuarse su publicación oficial de manera oportuna, siendo este un procedimiento regulado y autorizado por el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

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

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

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

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

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

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

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

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

Como ha sido señalado de manera reiterada y uniforme por la jurisprudencia, tratándose de reformas constitucionales mediante la expedición por parte del Congreso de actos legislativos, el control de constitucionalidad que cabe ejercer sobre ellas no se extiende al

contenido material o sustantivo de la respectiva reforma (C.P. arts. 241-1 y 379).

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

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

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

En la segunda modalidad de vicios competenciales, de ordinario el control de constitucionalidad se activa a través del ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, lo cual implica, a su vez, que uno o varios ciudadanos, mediante la presentación de la

respectiva demanda, elevan a la Corte un cuestionamiento sobre una reforma constitucional señalando las razones por las cuales consideran que se ha producido un vicio de competencia por sustitución o quebrantamiento de la Constitución.

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

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

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

por los distintos intervinientes y por el Ministerio Público en el concepto de rigor.

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

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

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

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

para la Paz

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

5.1.1 Criterio de conexidad material

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

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

Así las cosas, el Congreso de la República solo podrá introducir enmiendas a la Constitución

mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz si estas tienen una conexión clara, estrecha y directa con el Acuerdo Final. En esa medida, se debe verificar si el mecanismo abreviado se utilizó dentro del propósito de implementar y desarrollar lo pactado.

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

“Artículo transitorio XX:

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

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

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

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

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

5.1.2. Criterio de conexidad teleológica o de finalidad

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

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

El Acto Legislativo 02 de 2017, según lo expresa su propio título, busca “dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. En ese contexto, a dicho acto se integran dos artículos, el primero de los cuales otorga a los contenidos del Acuerdo, relacionados con “normas del derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores”, el carácter de “parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final”. Al mismo tiempo se establece la obligación para las instituciones y autoridades del Estado de “cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final”. El segundo, por su parte, deroga “el artículo 4 del Acto Legislativo número 01 de 2016” y señala el término de vigencia del acto, disponiendo que será a partir de su promulgación hasta “la finalización de los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final”.

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

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

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

5.1.3. Criterio temporal

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

Al respecto, es importante destacar que el artículo 5º del propio Acto Legislativo 01 de 2016, condicionó la entrada en vigencia de la reforma constitucional a “la refrendación popular del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. Dicho proceso, según esta Corporación, luego de que, inicialmente, el pueblo su

hubiera pronunciado negativamente en el plebiscito convocado para el 2 de octubre, y que como consecuencia de ello, el acuerdo fuera renegociado y ajustado, concluyó con las proposiciones aprobatorias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República del 29 y 30 de noviembre de 2016. En esa medida, la habilitación constitucional para expedir actos legislativos a través del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz está vigente desde el 1º de diciembre de 2016.

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

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

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

5.1.4. Criterio de habilitación competencial

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

Dando cumplimiento a esta disposición, el Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado - 007 de 2017 Cámara que se tramitó mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, fue presentado por el Gobierno Nacional a través del Ministro del Interior. De esta forma, la propuesta de acto legislativo correspondió a una iniciativa del Gobierno Nacional, habilitando con ello la competencia del Congreso de la República para tramitar y expedir el Acto Legislativo 02 de 2017 por la vía abreviada especial.

SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS DE COMPETENCIA

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

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

Algunos intervinientes y la propia Agencia Fiscal consideran constitucionalmente admisible dicha lectura, tras entender que se trata de una medida razonable para brindar seguridad

jurídica al cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo Final, lo cual se inscribe en el ámbito de competencia del Constituyente derivado, y no afecta ningún eje definitorio de la Constitución Política.

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

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

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

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

transición hacia la paz.

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

1. TEORÍA DE LA SUSTITUCIÓN

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

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

El fundamento general de dicha competencia radica, inicialmente, en el artículo 241-1 Superior que le atribuye la función de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Carta, sólo por vicios de

procedimiento en su formación; y, además, en el artículo 379 del mismo ordenamiento, el cual establece que los actos legislativos, la convocatoria a un referendo, la consulta popular o el acto mediante el cual se convoca a una asamblea constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en el Título XIII de la Constitución.

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

Ahora bien, en diversas oportunidades, a partir la Sentencia C-551 de 2003, esta Corporación se ha pronunciado acerca de su competencia para ejercer control de constitucionalidad sobre actos reformativos de la Constitución, en particular, respecto de los actos legislativos expedidos por el Congreso de la República, precisando que cuando la Constitución le asigna dicha función solo en relación con los vicios de procedimiento en la formación de una reforma constitucional, “no sólo le atribuye el conocimiento de la regularidad del trámite como tal, sino que también le confiere competencia para que examine si el constituyente derivado, al ejercer el poder de reforma, incurrió o no en un vicio de competencia”.

Al respecto, aun cuando la referencia expresa que hace la Constitución a los vicios de procedimiento podría suponer que el control confiado a la Corte se limita al examen del trámite surtido para la expedición de la respectiva reforma, lo cierto es que el artículo 374, que forma parte del Título XIII de la Constitución, establece que la Constitución sólo podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante

referendo, por lo que la competencia se erige en presupuesto necesario, requisito sine qua non, para analizar el procedimiento que el órgano encargado ha de seguir para expedir la respectiva norma.

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

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

A juicio de este Tribunal, tal aserto encuentra plena justificación en el hecho de que, como ocurre con toda potestad del Estado, el poder de reforma de la Constitución no es absoluto y, como tal, encuentra ciertos límites que pueden ser agrupados en dos escenarios distintos, ambos de orden procedimental: (i) unos de trámite, que se refieren a las reglas del proceso de deliberación democrática que anteceden a la reforma; y otros, (ii) de naturaleza competencial, enfocados en el propósito de impedir excesos en el ejercicio del poder de reforma, “de modo que el texto modificado se identifique con el concepto esencial de la Constitución”.

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

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

En este orden de ideas, dentro del propósito de determinar cuándo el poder constituido ha incurrido en un vicio de competencia, la jurisprudencia de este Tribunal ha definido que el

juicio que se adelanta para el efecto no es de grado sino de naturaleza. Ello, para significar que, en ejercicio del poder de reforma, el titular de dicha competencia puede introducir modificaciones a la Carta, profundas o radicales, sin que ello implique haber incurrido en un vicio de competencia.

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

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

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

uno o varios principios estructurales de la Constitución han sido sustituidos con la respectiva reforma sometida a su conocimiento.

1.2. Naturaleza, estructura y elementos del juicio de sustitución

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

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

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

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

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

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

- La premisa menor, en la que se fijan las características y el alcance jurídico del acto reformativo acusado de sustituir la Carta, a través del examen detallado de su contenido

material y de las circunstancias que dieron lugar a su expedición. Dicha premisa “supone examinar el propósito de la reforma, su alcance dentro del sistema de valores y principios constitucionales y su posible impacto en términos de vigencia de los elementos definitorios de la Carta”.

- Finalmente, la conclusión, entendiendo que en ese tercer momento del test se confrontan la premisa mayor y la premisa menor, a fin de determinar si el eje definitorio expresado en la premisa mayor ha sido sustituido o remplazado, por el acto normativo reformativo. De ser ello así, se estaría ante un exceso de la competencia de reforma constitucional que se adscribe a los poderes constituidos, como es el caso del Congreso cuando en su condición de constituyente derivado profiere actos legislativos.

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

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

En la reciente Sentencia C-332 de 2017, la Corte se refirió a los instrumentos jurídicos y legislativos adoptados para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, precisando que, de manera general, “reformas constitucionales que contienen instrumentos propios de la justicia transicional, no sustituyen por ese solo hecho elementos definitorios de la Carta Política, incluso si a través de ellos se establecen herramientas excepcionales y transitorias, las cuales no resultarían aplicables en períodos ordinarios de institucionalidad”. Sobre el particular, en el mismo fallo, la Corte puntualizó que la propia jurisprudencia constitucional en la materia, “ha sostenido la tesis de que las reformas

constitucionales que desarrollan modelos de justicia transicional en contextos de paz, no obstante implantar mecanismos extraordinarios, no aplicables en periodos ordinarios de institucionalidad, y la introducción de excepciones a mandatos constitucionales específicos, no comportan en sí mismos una sustitución de la Constitución”.

Para explicar dicha posición, en el mismo pronunciamiento se puso como ejemplo la decisión adoptada previamente en la Sentencia C-579 de 2013, que declaró la exequibilidad de algunas disposiciones contenidas en el Acto Legislativo 01 de 2012, denominado Marco Jurídico para la Paz, en el que, precisamente, se incorporaron mecanismos de justicia transicional dirigidos a (i) la creación de criterios de selección y priorización en la investigación penal de los delitos contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario; (ii) la renuncia condicionada a la persecución judicial penal y; (iii) la suspensión condicional de la ejecución de la pena.

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

Con ese mismo criterio esta Corporación en la Sentencia C-577 de 2014, procedió a declarar la exequibilidad de uno de los mecanismos de transición hacia la paz contenido en el Acto Legislativo del Marco Jurídico para la Paz, que, a efectos de permitir la participación en política de los ex combatientes que no hubieren sido condenados por crímenes de lesa

humanidad o genocidio cometidos de manera sistemática, establecía la remisión a una ley estatutaria para la definición de los delitos conexos al delito político. Precisó, al respecto, que concluir que una norma de ese carácter sustituye la Constitución “incumpliría con el fin primordial de todo proceso transicional, cual es la reconciliación de la sociedad con miras al establecimiento de una paz positiva, la cual implica consolidar reformas estructurales en los procesos de decisión política que sean estables e incluyentes”.

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

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

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

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

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

En esa misma línea jurisprudencial, la Corte entiende que el control de constitucionalidad de desarrollos normativos para la implementación de acuerdos de paz debe hacerse bajo

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

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

2. JUICIO DE SUSTITUCION DEL ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2017

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

2.1. PREMISA MAYOR

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

Al respecto, es importante recabar en que el Acto Legislativo 02 de 2017, objeto del presente juicio, fue expedido por el Congreso de la República en su condición de constituyente derivado, con el fin de garantizar unas precisas condiciones sustantivas y temporales para el cumplimiento del Acuerdo Final, que permitan consolidar, en el marco de un contexto de justicia transicional, una paz estable y duradera.

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

Como se explicará en detalle a continuación de este apartado, el diseño institucional promovido por la Carta Política de 1991 otorga el carácter de pilar fundamental a la Paz. Dicha posición privilegiada encuentra sustento (a) en los motivos que impulsaron la adopción de la Constitución de 1991, (b) en su condición de presupuesto para el ejercicio de los derechos, (c) en el reconocimiento que de ella se hace en el Preámbulo de la Carta y (d) en su consagración como valor, condición ética del ser humano conforme a la cual una sociedad sólo puede subsistir si sus miembros se obligan, entre sí, a respetar los Derechos Humanos. También se vio que el conflicto armado ha generado innumerables y masivas violaciones a

los derechos humanos. Por eso, el juicio de sustitución debe tener en cuenta que la Constitución, desde su origen, tiene una apertura a las reformas que conduzcan a la realización al derecho-deber de la paz como eje de la Carta. Al mismo tiempo, esto no implica que la búsqueda de la Paz se pueda convertir en una razón absoluta que pueda permitir la derogación de otros pilares esenciales de la Constitución. Ante la colisión de pilares esenciales de la Constitución con el pilar de la Paz, la Corte deberá usar el método de ponderación, dará preferencia a una interpretación sistemática que, basada en el principio de la unidad de la Constitución, tienda a maximizar la vigencia de todos los pilares. Sólo en última instancia, cuando no existan alternativas interpretativas que permitan la integración hermenéutica de la Constitución, se podrá declarar la inexecutable por exceso de competencia del Congreso en su facultad de reforma constitucional.

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

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

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

En esa dirección, la Corte Constitucional ha puntualizado que “la paz es un objetivo de primer orden dentro del modelo de organización política adoptado por la Constitución” y que la preeminencia reconocida por la Carta a la paz es consecuente con las razones que influyeron

en su expedición y con la clara tendencia humanista que la inspiró; con la mención expresa que a ella se hace en el Preámbulo como parte de los valores que la Constitución aspira a realizar; con su doble condición de derecho y deber; y con la característica de constituirse en un presupuesto para el ejercicio de los demás derechos. Premisas todas las cuales reflejan el reconocimiento de la condición ética del ser humano conforme a la cual, una sociedad solo puede subsistir si sus miembros se obligan, entre sí, a respetar las libertades y los derechos humanos para lograr la convivencia pacífica.

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

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

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

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

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

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

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

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

De ahí que la paz constituya tanto un derecho fundamental, ya que de su garantía depende la efectividad de los demás derechos civiles y políticos de la persona, como un deber jurídico de los ciudadanos, en tanto les corresponde propender por su logro y mantenimiento, pues la paz no es algo que concierna privativamente a los organismos y funcionarios del Estado, sino que vincula a todos los colombianos, como lo declara expresamente el artículo 22 Superior, a cuyo tenor es un derecho de todos y un deber de obligatorio cumplimiento.

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

Así entendida la garantía de la paz, que en modo alguno excluye la existencia de desacuerdos, disputas o conflictos, como manifestaciones propias de la condición humana, se erige en un presupuesto normativo imperativo e insustituible para el ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución o, como lo ha dicho este mismo Tribunal, se trata de una “condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales”. Y es que una sociedad signada por la guerra, la intolerancia o la violencia física, impide, materialmente, la

vigencia de los derechos. La renuncia a la búsqueda de la Paz o el aplazamiento indefinido de su realización pugna con la centralidad de la dignidad humana en las sociedades civilizadas, puesto que, en ausencia de ella, las promesas de libertad e igualdad se ven frustradas. Existe, entonces, un deber de la sociedad y de las propias autoridades, no solo jurídico sino principalmente ético, que impone avanzar en la creación de condiciones que aseguren materialmente la convivencia pacífica en el marco de un “proceso democrático, libre y abierto” que garantice la participación efectiva de todas las personas.

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

Estas referencias específicas de la Paz, complementadas por algunos actos reformativos de la Carta (Acto Legislativo 01 de 2012), ponen de presente el inequívoco propósito del Constituyente de 1991 y del Constituyente derivado de emprender todas las acciones

necesarias para hacer posible una sociedad en la cual, de una parte, (i) las discrepancias sean consideradas una oportunidad de enriquecimiento social, cultural y político, y, de otra, (ii) los conflictos que de tales discrepancias pueden derivarse se tramiten a través de los canales institucionales -políticos o judiciales- previstos para ello y, nunca, a través de la violencia.

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

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

De este modo, a partir de un marco constitucional democrático, participativo y fundado en la dignidad de la persona humana, la preservación de la paz, que implica la sujeción de todos, particulares y autoridades públicas, al ordenamiento jurídico, implica que deben adelantarse

todas las medidas necesarias, no solo para promover las condiciones materiales que son presupuesto de la misma, sino también para eliminar las manifestaciones de violencia y las trasgresiones del orden jurídico que la pongan en peligro.

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

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

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

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

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

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

En múltiples oportunidades, este Tribunal ha destacado la significativa relevancia que tuvo la consecución de la paz en el proceso constituyente de 1991. En ese contexto, ha precisado que “la búsqueda de soluciones pacíficas a los conflictos internos desarrolla la filosofía humanista de la Constitución de 1991 y legitima la acción de las autoridades públicas en un Estado democrático” y, en consecuencia, “las partes en controversia, particularmente en aquellos conflictos cuya continuación pone en peligro el mantenimiento de la convivencia pacífica y la seguridad nacional, deben esforzarse por encontrar soluciones pacíficas que vean al individuo como fin último del Estado”.

El reconocimiento de la Paz es, en síntesis, una de las decisiones constitucionales más significativas y, a juicio de la Corte, se trata de un propósito que vincula jurídicamente, de diferente modo y en diversos grados, la actuación de las autoridades y de los particulares. En esa dirección, la jurisprudencia más reciente de este Tribunal ha puesto de presente que la protección constitucional de la paz, al paso que implica un deber estatal de diseño e implementación de acciones, normativas y de política pública, dirigidas a la superación del conflicto armado y, en general, el logro de la convivencia pacífica, comporta, también una opción preferencial por la solución pacífica como instrumento constitucionalmente deseable de resolución de las controversias y el logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales, “lo cual es un presupuesto tanto para la paz como para la vigencia del orden democrático, concebido desde una perspectiva material”.

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

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

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

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

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

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

Por tales razones, esta Corporación ha arribado a la conclusión conforme a la cual los

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

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

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

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

2.1.2. El Principio Democrático y de Legalidad

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

Así entendido, el principio democrático es uno de los elementos esenciales del modelo de Estado constitucional adoptado por la Carta Política de 1991, que encuentra expresión, principalmente, en los siguientes mandatos Superiores: (i) en el artículo primero, al establecer que Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República democrática, participativa y pluralista; (ii) en el artículo segundo, que señala entre los fines esenciales del Estado el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; (iii) en el artículo tercero, que radica la soberanía exclusivamente en el pueblo, refiriendo a éste el origen del poder público y de las principales decisiones políticas que determinan la organización y funcionamiento del Estado, las cuales son adoptadas directamente o por medio de sus representantes, en los términos que la propia Constitución establece; y (iv) en el artículo 40 CP, que consagra el derecho de participación ciudadana en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Tal como se ha señalado por la Corte, las implicaciones del carácter democrático del Estado

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

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

Atendiendo a la filosofía que inspira el principio democrático, este Tribunal ha sostenido que, para que el mismo se entienda satisfecho y mantenga plena vigencia, los actos decisorios o de poder deben ser el resultado de la expresión de la voluntad soberana que emerge de un proceso en el que se garantice “el pluralismo, es decir, el derecho de todas las corrientes de

pensamiento que detentan la representación popular, a ser escuchados y sus opiniones debatidas; la participación, esto es, el derecho de los ciudadanos a intervenir en las deliberaciones y decisiones cuando les asista interés o puedan resultar afectados con ellas; el principio de las mayorías, entendido como el derecho de unos y otros a que las decisiones sean adoptadas por quienes sumen el mayor número de votos en torno a una misma posición, habiéndose permitido previamente la participación de las minorías; y la publicidad, o sea la posibilidad de que el asunto a debatir sea conocido en detalle por los interesados y por los propios miembros de las corporaciones públicas, incluso, con anterioridad a la iniciación de los debates”.

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

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

Lo anterior, sin perjuicio de que la misma Constitución permite que en ciertas condiciones el Presidente de la República pueda expedir decretos con fuerza de ley (art. 150.10 C.P. y art. 2

del Acto Legislativo 01 de 2016). Igualmente, el Gobierno, tiene facultades de expedir decretos reglamentarios que están sujetos al contenido de las Leyes que desarrollan y tienen carácter erga omnes.

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

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

Es precisamente a partir del principio democrático que se deriva la amplia libertad de configuración legislativa y el principio de legalidad que otorga fuerza normativa vinculante al ordenamiento jurídico vigente, con fundamento en las normas Superiores ya mencionadas y las reglas que regulan la dinámica de la democracia deliberativa, así como la presunción de legalidad de las decisiones adoptadas mayoritariamente por el órgano democrático legislativo. No obstante, el principio democrático no tiene un carácter absoluto, sino que está sujeto a ciertos presupuestos normativos sine qua non, de manera que dicha presunción puede ser desvirtuada cuando en desarrollo de dicho principio se terminan adoptando decisiones que trasgreden los límites de la competencia democrática, los cuales refieren a las condiciones imperativas de un Estado social, constitucional y democrático de Derecho, como son el respeto de los derechos fundamentales, la separación de poderes y la democracia misma, y cuando en general se transgrede el orden constitucional vigente.

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

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

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

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

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

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

determinadas normas requieren un trámite complejo de expedición respecto de otro tipo de leyes.

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

Según se ha sostenido, pieza central del principio de legalidad, es el origen democrático del orden jurídico, o la articulación, democrática y en torno a la Constitución, del sistema de fuentes. Sobre esa base, el principio de legalidad comporta a su vez una garantía para las personas, conforme a la cual, las autoridades públicas solo pueden obrar en el marco de la ley que ha sido democráticamente expedida y que toda actuación que desconozca ese marco puede ser invalidada.

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

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

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

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

2.1.3. La supremacía de la Constitución

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

constitucionales se erige en un principio clave para la concreción del catálogo de derechos fundamentales y la efectividad de los demás derechos consagrados en la Carta Fundamental”.

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

2.1.4. La separación de poderes

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

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

Como lo ha puesto de presente esta Corporación, la génesis del principio de separación de poderes puede remontarse a la antigua Grecia, donde dos de sus más distinguidos

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

Los planteamientos sobre división y control del poder público fueron particularmente importantes en la configuración del constitucionalismo británico, americano y francés, hasta el punto de constituirse en elemento definitorio del concepto mismo de Constitución. Sobre este particular, es relevante referirse, como ya lo ha hecho la Corte, al artículo 16 de la Declaración del Hombre y del Ciudadano, proclamada por la Asamblea Nacional Francesa de 1789, el cual establece expresamente que: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución”.

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

cumplimiento de las demás funciones del Estado”. En concordancia con ello, la referida norma precisa que: “los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

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

En punto al alcance reconocido al principio de separación de poderes, ha destacado esta Corporación que, aun cuando “la evolución misma de la teoría del Estado impuso la necesidad de que los diferentes órganos de poder no actuaran en forma aislada e independiente, se conservó, sin embargo, la idea original de contar con un sistema de balanzas que equilibrara constantemente el peso entre ellos, el denominado “checks and balances”, con lo cual las ramas del poder público comenzaron a interactuar unas con otras, de forma tal que a la par que se producía una colaboración armónica entre ellas también operaba el control mutuo”.

Sobre la base de los anteriores supuestos, en la Sentencia C-285 de 2016 esta Corporación tuvo oportunidad de referirse al principio de separación de poderes, definiendo aspectos

concretos relacionados con su naturaleza jurídica y finalidad, destacando también su condición de componente esencial de la actual Carta Política.

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

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

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

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

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

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

1991 resulta irreconocible si se sustituye, total o parcialmente este principio, por un principio de concentración de poder”.

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

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

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

2.1.5. Conclusiones de la premisa mayor

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

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

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

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

constitucionalidad.

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

2.2. PREMISA MENOR

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

2.2.1. Contenido y alcance del Acto Legislativo 02 de 2017

El Acto Legislativo 02 de 2017 tiene como propósito brindar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo de Paz, suscrito entre el Gobierno Nacional y los delegados de las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016. La discusión sobre su contenido, planteada por los distintos

intervinientes y el Ministerio Público, como ya se indicó, gira en torno al valor normativo del texto final, sobre la base de que por medio de la enmienda se le estaría reconociendo naturaleza de norma jurídica, lo cual solo sería posible a través del proceso de implementación y desarrollo normativo. Ese alcance del acto legislativo, según alegan algunos intervinientes, comportaría la sustitución de varios elementos definitorios de la Constitución.

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

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

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

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

Las anteriores diferencias en las posibles maneras de caracterizar los conflictos conducen a diferencias en el modus operandi y en la naturaleza de los mismos. Así, por ejemplo, habrá casos en los que el conflicto implique el ejercicio del control territorial y de operaciones militares regulares a gran escala, al paso que otros conflictos se manifiesten en guerrillas aisladas, con influencia en determinadas zonas del país, a través de operaciones y ataques focalizados, pero sin impacto generalizado. Cuando hay control territorial los grupos pueden actuar como para-estados, con capacidad para recaudar recursos. En otros contextos, la naturaleza de la confrontación conduce a formas de financiación como el secuestro, la extorsión, narcotráfico y la minería ilegal.

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

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

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

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

En este contexto, la naturaleza del acuerdo va a estar asociada, también, a la naturaleza de los compromisos asumidos. Así, asuntos puramente operativos, como acuerdos de cese al fuego, salvoconductos para los negociadores, pueden caber dentro de las facultades ordinarias del Presidente o dentro de aquellas que, de manera especial, le hayan sido conferidas previamente, al paso que otros componentes de los acuerdos, que comportan reformas legislativas o constitucionales, necesariamente, deberán ser objeto de incorporación por los cauces constitucionales. En este último aspecto también cabe una distinción, puesto que al paso que hay componentes del acuerdo que son determinantes de las condiciones mismas de la desmovilización y el propósito de reincorporación a la vida civil, que han sido previstos en el acuerdo con alto nivel de detalle, hay otros que apuntan a

transformaciones sociales políticas o económicas, que se consideran presupuesto del acuerdo, pero que están formulados como compromisos programáticos cuyos contenidos concretos han quedado sujetos a la deliberación democrática, participativa y pluralista, lo cual sugiere que la decisión se mantiene en una instancia distinta, dentro de la cual, en los términos de la Constitución se hará una incorporación política de lo acordado, en el libre juego democrático.

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

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

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

Por su parte, el artículo segundo regula lo referente a la derogatoria y a la vigencia de dicho

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

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

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

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

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

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

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

- El reconocimiento del Acuerdo Final como un Acuerdo Especial en los términos del artículo 3º común a los Convenios de Ginebra de 1949.
- El ingreso del Acuerdo Final al bloque de constitucionalidad durante el periodo de implementación, como parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo.

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

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

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

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

En desarrollo del Derecho a la paz, el Procedimiento Legislativo Especial para la aprobación

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

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

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

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

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

En plena correspondencia con lo anterior, se dijo que: “la noción de Acuerdo Final concuerda con el de una ‘decisión de trascendencia nacional’, en los términos del artículo 104 C.P. A su vez, la Sala evidencia que dicho Acuerdo corresponde a una política pública que carece de naturaleza normativa en sí misma considerada. Se ha señalado en esta sentencia que, a partir de la información disponible sobre los asuntos debatidos en la etapa de negociación del Acuerdo Final, estos consisten en una serie de compromisos entre las partes, comprendidos como una agenda política susceptible de implementación posterior. Esto implica que no contiene, ni podrá contener, proyectos específicos de legislación o de enmienda constitucional que se pretendan incluir directamente en el orden jurídico”.

En relación con esto último, se precisó en la misma decisión que: “El Acuerdo Final no puede entenderse como un conjunto de disposiciones jurídicas definidas, comprendidas estas como proyectos normativos específicos, que modifican directamente la Constitución o la ley, bien

sea adicionándolas, derogando alguno de sus contenidos o reformándolos. Para que sea susceptible de ser refrendado a través de plebiscito especial, el Acuerdo Final se entiende como una decisión política o plan de acción, susceptible de ser posteriormente implementado, incluso a través de normas jurídicas. En dicho proceso de implementación, como se explicará por la Corte a propósito del control de constitucionalidad del artículo 3º del PLE, deberán utilizarse los mecanismos previstos en la Constitución para la creación, modificación y derogatoria de normas jurídicas, pero este será un proceso posterior y diferente a la refrendación popular del Acuerdo Final”.

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

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

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

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

Las partes, así mismo, decidieron reabrir la mesa de conversaciones de paz y convocar a un diálogo público nacional, con la participación de los diferentes promotores del NO, del SÍ, los abstencionistas, las organizaciones de víctimas, los movimientos y partidos políticos, y otros sectores de la sociedad civil. Dicho diálogo se llevó a cabo con el fin de recoger las diversas propuestas que serían valoradas y transmitidas a la mesa de negociaciones con las FARC-EP, dentro del propósito de revisar el Acuerdo suscrito y adecuarlo teniendo en cuenta el resultado del Plebiscito. Surgieron aproximadamente 500 propuestas que fueron organizadas en 57 grupos que serían negociados con las FARC-EP para llegar a un Nuevo Acuerdo de Paz.

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

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

- Sobre el reconocimiento del Acuerdo Final como un Acuerdo Especial en los términos del artículo tercero común a los Convenios de Ginebra de 1949, se precisó que dicho

reconocimiento sería “para efectos de su vigencia internacional”.

- Se excluyó cualquier posibilidad de incorporar automáticamente al derecho interno el Acuerdo Final en su conjunto, sin perjuicio de que las normas de derecho internacional humanitario y de derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente, en las que se inscribe el Acuerdo, ya estuvieran reconocidas constitucionalmente.

- Finalmente, se excluyó la posibilidad de que el Acuerdo Final ingresara automáticamente al bloque de constitucionalidad, dado que el acuerdo parcial firmado el 7 de noviembre de 2017, señalaba la derogatoria del artículo 4º del A.L. 01 de 2016 y con ello descartaba tal posibilidad.

Tales cambios fueron claramente expresados y reconocidos durante el curso de los debates que dieron lugar a la aprobación del Acto Legislativo 02 de 2017, objeto de estudio en la presente causa. En efecto, en la exposición de motivos del proyecto presentado por el Gobierno ante la Secretaría del Senado de la República, se manifestó lo siguiente: “Entonces, la derogatoria al artículo 4º del Acto Legislativo número 01 de 2016 implica: i) que el Acuerdo Final como Acuerdo Especial, en los términos del artículo 3º común a los Convenios de Ginebra, ya no se incorporará como ley de República; ii) el Acuerdo Especial no entrará al bloque de constitucionalidad; y en consecuencia, iii) no se incorpora el Acuerdo Final al ordenamiento jurídico colombiano, si no que se garantizarán unas precisas condiciones de estabilidad y seguridad jurídica”.

En la misma dirección, en segundo debate en Plenaria de la Cámara, se expresó que el acuerdo Final “...no entra al bloque de constitucionalidad, y, en consecuencia, iii) no se incorpora el Acuerdo Final al ordenamiento jurídico colombiano, sino que se garantizarán

unas precisas condiciones sustantivas y temporales de estabilidad jurídica del mismo”.

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

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

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

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

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

De ese modo, y como se ha enfatizado en esta providencia, para la incorporación normativa al derecho interno del Acuerdo Final, se requerirá de la activación de los mecanismos de producción normativa fijados en la Constitución y la Ley. Todo lo anterior, enfatizando la obligación de las autoridades del Estado de contribuir, de buena fe, a la implementación del Acuerdo Final, en cuanto política de Estado, dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales.

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

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

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

Conforme a las consideraciones que han sido expuestas, procede la Corte a determinar si los

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

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

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

(iii) Las experiencias previas en el ámbito interno, por su parte, demuestran que la negociación y suscripción de Acuerdos de Paz no son un hecho novedoso en la historia colombiana. Distintos gobiernos adoptaron y diseñaron instrumentos de política pública con el propósito de desarrollar procesos de paz, diálogos, negociaciones y eventuales suscripciones de pactos parciales o definitivos. Y aunque el contenido y alcance de tales

documentos varió de un periodo a otro, lo cierto es que fueron fruto de la facultad presidencial para mantener el orden público en todo el territorio nacional y restablecerlo en los lugares donde fuere turbado. En este sentido, el Presidente goza de la facultad, en el marco de sus competencias constitucionales, de privilegiar la resolución pacífica de conflictos internos.

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

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

(vi) En razón a la calidad con la que actúa el Presidente de la República y lo que representa, como asunto de interés nacional, la finalización del conflicto armado interno y el logro de la paz, es que esta Corporación ha sostenido que el Acuerdo de Paz corresponde, en principio, a

una política pública de Gobierno. Se entiende así, porque el texto final incorpora el conjunto de principios, estructuras y roles institucionales liderados por el Gobierno, que constituyen a la vez la base de la gestión estatal de lo que se considera necesario para materializar el derecho-deber a la paz. Dicha política fue adoptada constitucionalmente como política de Estado mediante el Acto Legislativo 02 de 2017, razón por la que, en cuanto tal, resulta vinculante para todas las instituciones y autoridades públicas, puesto que representa el compromiso de los órganos de representación democrática, Presidente y Congreso de la República, en torno a lo que resulta deseable para que los miembros de la sociedad colombiana puedan convivir pacíficamente a mediano y largo plazo, en el respeto de los derechos humanos y el reconocimiento de la paz como valor de primer orden dentro del modelo de organización política adoptado por la Constitución del 91.

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

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

(xiv) De conformidad con lo expuesto, la Corte concluye que el Acto Legislativo 02 de 2017 guarda correspondencia con la consideración de la Paz (a) como elemento fundante y

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

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

(xv) Ahora bien, el Acto Legislativo 02 de 2017 no tiene el propósito de incorporar automáticamente el Acuerdo Final suscrito el 24 de noviembre de 2016 al ordenamiento jurídico interno, ni tampoco al bloque de constitucionalidad, sin perjuicio de las disposiciones de DIH y de derechos humanos que inspiran parte de los contenidos del Acuerdo, las cuales derivan su fuerza vinculante directamente de los tratados y convenios internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario suscritos por Colombia y ratificados por el Congreso de la República, que las contienen. En ese sentido, a la luz de las disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2017, el Acuerdo Final requiere, de una parte, su implementación normativa por los órganos competentes y de conformidad con los procedimientos previstos en la Constitución para el efecto, y de la otra, la adopción de diversas decisiones o medidas por parte de las autoridades públicas orientadas a garantizar su desarrollo y ejecución.

La circunstancia de que los contenidos del Acuerdo Final solo adquieran un valor normativo a través de los medios ordinarios de producción jurídica, se debe a que ello tiene profundas

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

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

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

(xviii) La reforma constitucional tampoco sustituye el principio de supremacía de la Constitución, sino que, por el contrario, lo reitera, en cuanto dispone que el parámetro de

constitucionalidad para la implementación normativa del Acuerdo Final y de la actuación de los poderes públicos es la propia Carta Política, de la cual forma parte el Acto Legislativo objeto de control, incluso en cuanto consagra como referente de validez de las normas de implementación los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de DIH o de derechos fundamentales definidos en la Constitución.

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

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

4. %1.4 . Análisis del inciso primero del artículo primero

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

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

las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales”.

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

El establecimiento de dicho parámetro de interpretación, no suscita problemas competenciales, como quiera que, entiende la Corte, alude a un criterio ampliamente aceptado de interpretación del ordenamiento jurídico, conforme al cual, en caso de duda sobre el sentido o alcance de alguna disposición, cabe remitirse a distintos métodos interpretativos, entre ellos al de la historia fidedigna del establecimiento de la disposición en cuestión. En este caso, es claro que el precedente de las normas de implementación es el propio Acuerdo, y, por consiguiente, resulta razonable que el mismo constituya una pauta interpretativa ineludible. Precisamente, este es el ingrediente especial que se añade en la norma objeto de control, esto es, el carácter obligatorio del parámetro de interpretación, pero no estima la Corte que de esa circunstancia se derive un problema de constitucionalidad, puesto que ello es consistente con el hecho de tratarse de normas de implementación, razón por la cual necesariamente tienen que tener como un marco de referencia interpretativa el Acuerdo de Paz que se pretende implementar. Así, entre varias interpretaciones de una disposición normativa producto de la implementación del Acuerdo, y cuando todas ellas sean constitucionales, se deberá preferir aquella que se ajuste de mejor manera al contenido del Acuerdo Final. De esta forma, se garantiza en mayor medida el cumplimiento de lo acordado y, por lo mismo, el derecho y deber a la paz.

En segundo lugar, el inciso que es objeto de análisis establece que los contenidos del

Acuerdo Final que se enuncian, serán referentes de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

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

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

La conexidad opera así como un parámetro distintivo del trámite legislativo en el actual proceso de transición hacia la paz, dentro del propósito de garantizar los objetivos que con su implementación se propongan en cada caso. Como se explicó en acápites anteriores, este

criterio se satisface en la medida en que las reformas tramitadas por los órganos políticos, mediante los mecanismos especiales dispuestos en el Acto Legislativo 01 de 2016 o mediante los procedimientos ordinarios de producción normativa previstos en la Constitución, regulen materias claras que tengan una vinculación estrecha y directa con los contenidos específicos del Acuerdo Final y pretendan alcanzar sus finalidades, de forma tal que evidencien que la implementación y desarrollo del Acuerdo Final tienen por objeto garantizar el cumplimiento de lo pactado. Así pues, el objeto y contenido de las reformas deben tener un alto grado de congruencia con lo acordado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Sobre esa base, además, opera el criterio de conexidad teleológica, como una figura que facilita la implementación del Acuerdo para responder instrumentalmente al objetivo imperioso de finalizar el conflicto armado interno y alcanzar una paz estable y duradera.

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

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

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

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

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

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

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

2.5. Análisis del inciso segundo del artículo primero

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

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

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

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

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

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

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

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

En este sentido, el cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final por parte de todas las autoridades, no implica la alteración de sus competencias constitucionales y legales, pues se trata, por el contrario, de un mandato constitucional consagrado en el Acto Legislativo 02 de 2017, el cual se traduce en el compromiso de contribuir efectivamente a la realización y

cumplimiento del Acuerdo Final, siempre bajo el principio de supremacía constitucional. Este compromiso de implementar de buena fe excluye que, en relación con el Acuerdo de Paz, se adopten medidas que no tengan como propósito su implementación y desarrollo normativo.

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

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

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

legislativa y la separación de poderes, con la obligación de actuar de buena fe y colaborar armónicamente al propósito de lograr una paz estable y duradera.

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

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

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

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

órganos que conforman el Estado.

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

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

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

Así, mientras corresponde al Presidente como jefe de Estado y de Gobierno ejercer el liderazgo para la incorporación normativa del Acuerdo Final, abriendo espacios para la deliberación democrática, a través de los cuales las fuerzas políticas, en su conjunto, se comprometan con el cumplimiento del Acuerdo, la Corte entiende que las demás

instituciones y autoridades del Estado, en consonancia con el principio de buena fe y en el marco de sus competencias, actúan teniendo como referencia el Acuerdo como política de Estado en los términos del Acto Legislativo 02 de 2017. Ello no implica que la Constitución deje de ser el referente normativo supremo, sino que el Acuerdo Final, en tanto política de Estado, presupone que las autoridades públicas desarrollen sus contenidos, dentro del marco de la propia Carta Política, y con el propósito de buscar la convivencia pacífica como fin esencial del Estado, la garantía de los derechos humanos, en especial de las víctimas del conflicto armado y la finalización del conflicto armado interno y las garantías de no repetición.

En efecto, esta Corporación ha sostenido que “la consecución de la paz es un objetivo constitucional con carácter esencial y en el cual se encuentran comprometidos tanto los diferentes poderes del Estado, como la sociedad en su conjunto”, por lo que las instituciones que resulten encargadas de su cumplimiento deberán colaborar de forma armónica con su implementación normativa, a fin de garantizar los resultados deseados dentro del marco constitucional que reconoce a la paz como un objetivo de primer orden del modelo de organización política fijado en la Carta Política de 1991.

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

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

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

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

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

2.6. Análisis del artículo segundo

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

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

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

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

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

canales de producción jurídica previstos en la Constitución y la ley.

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

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

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

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

competencias atribuidas a los distintos órganos y autoridades estatales.

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

VII. DECISION

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

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

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con aclaración de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con aclaración de voto

ROCÍO LOAIZA MILIÁN

Secretaria General (e.)

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA C-630/17

ACUERDOS DE PAZ-Deben cumplirse más allá del tipo de conflicto (Aclaración de voto)

El cumplimiento de buena fe de los acuerdos está en la base del Estado Constitucional de Derecho, además, porque de allí germina la confianza de los asociados en las autoridades, y porque opera como herramienta imprescindible para la erradicación de la arbitrariedad.

ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Ámbito temporal (Aclaración de voto)

[M]e parece oportuno aclarar que ese término prudencial para la concreción normativa de lo pactado no implica que, al cabo de estos tres períodos, el cumplimiento del Acuerdo Final deje de ser obligatorio para autoridades, órganos del Estado y, muy especialmente, para sus beneficiarios directos.

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Sala Plena, aclaro mi voto a la sentencia C-630 de 2017, por la cual se declaró la exequibilidad del Acto Legislativo 02 de 2017, por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

1. 1. Comparto la decisión adoptada por la Sala Plena. El Acto Legislativo 02 de 2017 es válido, pues sus normas (contenidas en tan solo tres disposiciones) desarrollan adecuadamente el propósito de dar estabilidad al Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las Farc EP y, por lo tanto, no sustituyen, sino que refuerzan o vigorizan la identidad de la Carta Política de 1991, usualmente concebida como un pacto de paz.

2. Esta aclaración tiene dos propósitos. El primero consiste en explicar por qué considero que

la exequibilidad de las normas bajo control resultaba evidente; y el segundo, relacionado con el anterior, en señalar las razones por las cuales ciertos apartes de la argumentación contenida en la sentencia resultan inadecuados e innecesarios, razón por la cual no hacen parte de la ratio decidendi de la sentencia, es decir, del conjunto de razones y principios que sustentan lo decidido por la Corte Constitucional.

3. El Acto Legislativo 02 de 2017 tiene dos artículos. El primero, compuesto por dos incisos, se refiere al valor de ciertos contenidos del Acuerdo Final, mientras el segundo se refiere a la vigencia del acto de reforma

3.1. El primer inciso del artículo 1º califica ciertos contenidos del Acuerdo final como parámetros de interpretación y referentes de desarrollo y validez del mismo; concretamente, habla de los contenidos que se refieran a normas de derecho internacional humanitario, derechos fundamentales definidos por la Constitución, y los contenidos conexos a unas y otros.

Estimo que esta interpretación de la norma bajo control (el acto legislativo analizado o la premisa menor del juicio de sustitución) es adecuada, pues le otorga al Acuerdo Final un papel protagónico y esencial en el origen de las normas correspondientes, al tiempo que propugna por un avance continuo en la tarea de materializar de buena fe, mediante un ejercicio vigoroso de implementación normativa, lo pactado. En ese sentido, la interpretación acogida por la Sala Plena permite entender este inciso de forma sistemática con el segundo inciso del mismo artículo, que se refiere, precisamente, al principio de buena fe.

3.2. El segundo inciso del artículo 1º ordena a los órganos y autoridades del Estado (i) cumplir el Acuerdo de buena fe; (ii) guardar coherencia e integridad con el Acuerdo en sus

actuaciones; y (iii) preservar sus contenidos, compromisos, principios y espíritu.

Sobre esta norma, la Corporación concluyó que (i) cumplir de buena fe implica obligaciones de medio y no de resultado y (ii) las autoridades desplegarán sus mayores esfuerzos para lograrlo.

Considero necesario aclarar que esta fórmula debe entenderse en el marco de la mejor disposición de las partes de hacer realidad el ambicioso arreglo alcanzado en aras de la paz, que se refiere a seis grandes componentes de política pública, que involucran importantes decisiones sociales, económicas y culturales. Es en ese sentido que todas las autoridades, en el margen de sus competencias legales y constitucionales (artículos 6º y 121) deberán dar todos los pasos destinados a la concreción de lo acordado. Dentro de cada punto, por supuesto, en el plano de las obligaciones concretas es posible identificar algunas de medio y otras de resultado.

Aunque, según lo expuesto, considero afortunada la decisión de la Sala Plena, en la fundamentación de la Sentencia C-630 de 2017 se incorporan apartes abiertamente irrelevantes y constitucionalmente problemáticos. Concretamente, la indagación que se inicia en la página 92 de la Sentencia acerca de los tipos de conflicto; así como la propuesta según la cual la naturaleza del conflicto define el carácter obligatorio (o no obligatorio) de los acuerdos, son inadecuadas y problemáticas porque restan fuerza a un elemento central no solo de este acuerdo de paz, sino del Derecho mismo.

Cumplir de buena fe lo pactado es un principio general del derecho y un componente esencial de los sistemas actuales de derecho. Es, incluso, una condición de existencia de los mismos. Así, desde la teoría política moderna se ha ganado amplia aceptación la referencia a un acuerdo supuesto o hipotético, que permite a las sociedades pasar del estado de naturaleza a la civilización (contrato social). Aunque esta construcción admite variantes y

discusiones teóricas, no ocurre lo mismo con el pacto real que da lugar a una Constitución Política, tal como la Carta de 1991: la Constitución es un acuerdo sobre lo fundamental y defender su eficacia y fuerza exige admitir, como premisa ineludible, que los acuerdos deben cumplirse.

El cumplimiento de buena fe de los acuerdos está en la base del Estado Constitucional de Derecho, además, porque de allí germina la confianza de los asociados en las autoridades, y porque opera como herramienta imprescindible para la erradicación de la arbitrariedad.

Sería, por otra parte, inadmisibles la expedición de una norma jurídica o la adopción de una decisión de la Corte en sentido contrario: una, según la cual los acuerdos no deben cumplirse, o, en el caso de los acuerdos de paz, que estos deben cumplirse en función de la naturaleza de las partes y la intensidad del conflicto. Por supuesto, comprender los conflictos es relevante para la superación de la guerra, pero utilizar tal clasificación como fundamento para justificar eventuales incumplimientos minaría la legitimidad del Estado que los suscribe, si quien lo firmó tenía la competencia para hacerlo, como explícitamente lo admite la Sentencia C-630 de 2017, en este escenario.

Por ello, aquellas consideraciones sobre la tipología de los acuerdos, que poseen un ánimo más bien doctrinario o pedagógico, no puede concebirse como el sustento de la decisión adoptada por la Sala Plena en la Sentencia C-630 de 2017. Con independencia de cómo fue un conflicto armado, una vez alcanzado un acuerdo entre las partes por las vías constitucionales y legales pertinentes, este se debe cumplir.

3.3. Por último, en torno a la derogatoria del artículo 4º del Acto Legislativo 01 de 2016 y que prevé la vigencia de las normas previas durante los tres períodos presidenciales siguientes al Acto Legislativo, me parece oportuno aclarar que ese término prudencial para la concreción normativa de lo pactado no implica que, al cabo de estos tres períodos, el cumplimiento del

Acuerdo Final deje de ser obligatorio para autoridades, órganos del Estado y, muy especialmente, para sus beneficiarios directos. El término de estos períodos no es una licencia para desandar el camino recorrido hacia la paz y privar de efecto las decisiones adoptadas con ese norte.

Más aún, en el escenario de un Acuerdo suscrito entre un grupo que estuvo al margen de la ley por varias décadas y el Estado, titular del monopolio legítimo de las armas, es precisamente este último quien está llamado a dar ejemplo en el cumplimiento de lo pactado.

La construcción de una paz estable y duradera después de un período de más de cincuenta años de guerra es un proceso que requiere confianza, estabilidad y perseverancia. Por ello, resultaría inadmisibles que se proponga la obligatoriedad de cumplir lo pactado, únicamente, durante doce años. La interpretación correcta del artículo 2º a la luz del derecho-deber a la paz y de la efectividad de los derechos de las víctimas; y con miras a la reconciliación nacional y la no repetición de la violencia exige comprender que ese es el tiempo destinado a la concreción normativa esencial de lo acordado; no que los años siguientes serán de incertidumbre para los ex combatientes, o de riesgos para las víctimas.

4. En esos términos, el Acto Legislativo 02 de 2017 y la sentencia C-630 de 2017 constituyen dos pilares esenciales para la estabilidad de la paz. Esta aclaración de voto obedece entonces al interés por evitar que la segunda (es decir, la sentencia), en su intento de abundar en explicaciones para justificar lo que es evidente en un Estado constitucional de derecho, proyecte sombras acerca de la obligación de las partes de cumplir un Acuerdo suscrito, por los cauces legales y constitucionales, para alcanzar la paz, bajo la promesa de dignificar a las víctimas y con la aspiración de alcanzar la reconciliación.

Fecha ut supra,

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

ACLARACION DE VOTO DEL MAGISTRADO

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

A LA SENTENCIA C-630/17

ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Importancia del Derecho Internacional Humanitario (Aclaración de voto)

[U]na interpretación sistemática y teleológica permite advertir la satisfacción de los presupuestos básicos para que el Acuerdo Final para la paz sea considerado un acuerdo especial humanitario a los fines del artículo 3 común y el Protocolo II de los convenios de Ginebra, con claras repercusiones en el orden internacional, según se ha podido observar.

ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Alcance (Aclaración de voto)

[E]l alcance reconocido en esta aclaración de voto al Acuerdo Final para la paz desde la perspectiva del derecho internacional general se hubiera podido proyectar con mayor ahínco en el derecho interno hasta reconocer la potencialidad de que algunos de sus contenidos produjeran efectos jurídicos mayores a los propios de una política de Estado, una vez pasarán por el tamiz de la Corte Constitucional al efectuar el control automático de constitucionalidad y éste así lo determinara.

Acto Legislativo 02 de 2017, adiciona un artículo transitorio a la Constitución para dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la paz

La relevancia del DIH

Naturaleza y efectos jurídicos del Acuerdo Final para la Paz

1. Una Constitución como la colombiana de estirpe humanista proscribía la vía violenta como

mecanismo de solución a los conflictos. La Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, expone distintas causas vinculadas a las expresiones del conflicto armado interno que comprenden la cuestión agraria, las desigualdades sociales, la debilidad institucional, los factores ideológicos, la intolerancia, la corrupción, entre otros, que tras seis décadas de conflicto armado interno no encuentran respuestas para la construcción de una nación más justa y equitativa para todos.

En el mundo las contiendas entre la fuerza pública de un Estado y los grupos alzados en armas obedecen comúnmente a causas sociales, económicas, políticas, culturales, que comprometen la historia de un país y se caracterizan por la crueldad y vejámenes entre quienes finalmente comparten orígenes comunes.

2. Precisamente el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra surge para habilitar que los grupos insurgentes puedan suscribir acuerdos especiales de paz con los Estados, en la garantía de ampliación del trato humanitario y sin por ello reconocerles personalidad jurídica o carácter beligerante. Instrumento que se desarrolla y completa en el Protocolo II de 1977 (art. 1), que protege a las víctimas de conflictos sin carácter internacional.

Como es conocido, los convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales son tratados internacionales que contienen las principales reglas que buscan limitar la barbarie de la guerra, protegen a la personas que no participan en las hostilidades (civiles, personal sanitario, miembros de organizaciones humanitarias), a quienes no pueden seguir haciendo parte de los combates (heridos, enfermos, prisioneros de guerras, etc.) y a las víctimas de los conflictos armados en nuestro caso sin carácter internacional.

Tratándose del artículo 3 común se establece que cada una de las partes de un conflicto que no sea de índole internacional tiene como mínimo la obligación de tratar con humanidad a quienes no participen en las hostilidades, por lo que se prohíben los atentados contra la vida,

la integridad corporal y la dignidad, la toma de rehenes, las condenas sin previo juicio, además de preverse que serán asistidos los heridos y los enfermos. También se contempla que corresponde a las partes hacer lo posible por poner en vigor mediante “acuerdos especiales” la totalidad o parte de las otras disposiciones de este convenio, precisando que la aplicación de esas disposiciones “no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las partes en conflicto”.

3. Ahora bien, la determinación del estatus jurídico del Acuerdo Final para la paz a la luz del derecho internacional humanitario y si este constituye una fuente de obligaciones jurídicas, no es un asunto pacífico en la doctrina ni en la interpretación dada por los organismos internacionales. No obstante, el carácter controversial no exime al Tribunal Constitucional en la edificación de la línea jurisprudencial de cumplir con rigor y profundidad dicha tarea.

La Corte ha señalado que el derecho internacional humanitario se incorpora automáticamente al ordenamiento constitucional (bloque estricto) al prever normas básicas de humanidad con la categoría de *ius cogens*, como acaece con el artículo 3 común, aprobado en Colombia por la Ley 5 de 1960.

El postulado de protección a la población civil o el principio de trato humanitario y de respeto por las garantías fundamentales constituyen el fundamento del DIH, además que son normas de carácter convencional y consuetudinario. Así ha sido corroborado por tribunales y organismos internacionales en torno al artículo 3o común, entre otros, la Corte Internacional de Justicia al identificarlo como uno de los principios generales fundamentales del derecho humanitario y que refleja consideraciones elementales de humanidad, además que gobierna la totalidad de los conflictos armados; el Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia al determinar el carácter imperativo, así como establecer reglas de humanidad esenciales y un nivel mínimo de protección para quienes no toman parte activa de las hostilidades; y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que ha destacado el carácter absoluto -no sujeto a reciprocidad- de cumplir tal mandato internacional.

El Comité Internacional de la Cruz Roja y la doctrina han realizados comentarios o expuesto criterios sobre el alcance de los acuerdos especiales, al interpretar que:

i. (i) Aplican en caso de conflicto que no sea de índole internacional, entre gobiernos y grupos armados organizados, o entre estos grupos;

ii. (ii) no implican reconocimiento de beligerancia a la parte no estatal o de plena personalidad jurídica internacional;

iii. (iii) permiten acordar obligaciones más amplias o detalladas a las previstas en los convenios de Ginebra;

iv. (iv) análogamente pueden contener obligaciones derivadas de los derechos humanos y ayudar a aplicar el derecho humanitario;

v. (v) admiten crear nuevas obligaciones jurídicas de carácter constitutivo si van más allá de las disposiciones del DIH aplicables a las circunstancias específicas o declarativo si retoman simplemente el derecho que vincula a las partes;

vi. (vi) se fundamentan en el consentimiento y compromiso mutuos;

vii. (vii) un ejemplo lo constituyen los acuerdos de paz o de cese de hostilidades que pueden contener disposiciones derivadas de otros tratados de derecho humanitario como la concesión de amnistías, liberación de personas capturadas, compromiso de buscar a las personas desaparecidas, etc.;

viii. (viii) también existen otras formas y formatos como las declaraciones paralelas o unilaterales, además de la ayuda de terceros Estados y bajo los auspicios de las Naciones Unidas, entre otros; y

ix. (ix) si bien no prevalecen sobre el derecho nacional como podría pregonarse de los tratados internacionales, no debe recurrirse al derecho nacional para impedir su aplicación.

4. Observado el Acuerdo Final para la paz suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016, producto de un proceso de negociación prolongado (5 años al menos), se puede concluir que se está ante un acuerdo especial propio del artículo 3 común a los convenios de Ginebra, con vigencia y repercusiones en el orden internacional.

La firma de dicho documento obedeció al conflicto armado interno que ha padecido Colombia por seis décadas aproximadamente, cuyas causas determinantes radican en múltiples factores como los que se han reseñado a nivel social, político, económico, cultural, ideológico. Así puede extraerse del Acuerdo Final al reconocer las partes que lo suscriben para la “terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, en la búsqueda de “solucionar las causas históricas del conflicto”, bajo el carácter de “Acuerdo Especial en los términos del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949, para efectos de su vigencia internacional”.

La naturaleza humanitaria se expuso al pretender poner “fin del enorme sufrimiento que ha causado el conflicto” como las muertes, desaparecimientos, desplazamiento forzado, afectación de poblaciones que incluye minorías y sujetos de especial protección, de los movimientos sociales y sindicales, partidos políticos, gremios económicos, etc. Expone el Acuerdo Final cinco puntos que tratan de contribuir a las “transformaciones necesarias para sentar las bases de una paz estable y duradera”, a saber: 1) reforma rural integral; 2) participación política; 3) fin del conflicto; 4) problema de las drogas ilícitas; y 5) víctimas, sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, y derechos humanos.

Por último, instituyó mecanismos de implementación, verificación y refrendación, además de los protocolos y anexos sobre cese al fuego y de hostilidades, bilateral y definitivo, la dejación de las armas y garantías de seguridad.

5. Entonces, las condiciones para que el Acuerdo Final para la paz suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC-EP sea considerado un acuerdo especial humanitario a la luz del artículo 3 común y el Protocolo II de 1977 a los convenios de Ginebra se cumplen satisfactoriamente, dada la existencia de un conflicto armado interno como ha sido reconocido, en el que i) las partes son identificables, tienen una organización y estructura mínima; ii) existe un nivel mínimo de intensidad del conflicto donde se recurre a medios militares; y iii) se presente una duración de la violencia.

El estatus jurídico de las FARC-EP no cambia al haber sido celebrado el acuerdo de paz en el marco del DIH, sobre lo cual la sentencia C-225 de 1995 refirió que son sujetos de derecho internacional humanitario mas no de derecho internacional público, además de aludir a la coexistencia entre el derecho humanitario y el derecho interno.

El Acuerdo Final para la paz tiene por objeto proveer un conjunto de normas más amplias o detalladas, sin que por ello pierdan la naturaleza de humanitarios, cuyo objetivo es restaurar los derechos de las víctimas y aportar a la solución de las causas históricas del conflicto y de persistencia de la violencia, siendo de tipo declarativo y constitutivo.

También incorpora otras obligaciones propias del DIDH en materia de derechos civiles y políticos, así como sociales, económicos y culturales, en virtud de la complementariedad con el DIH, como aconteció en los casos de Liberia (Acuerdo de Cotonou) y de Sierra Leona (Acuerdo de Lomé). En la sentencia C-579 de 2013 se expuso que se presenta como “relación ineludible una convergencia entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, la cual puede demostrarse, por una parte, por aquellos derechos inderogables en estados de excepción que también lo son en los conflictos armados, y por otra parte con el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra que contiene una lista de derechos que se deben proteger en todas las situaciones. Estos derechos comprenden, de manera general, los derechos humanos inderogables de los tratados de Derechos Humanos”.

Así mismo, está precedido del consentimiento y compromiso mutuos de las partes de observar las normas humanitarias. En esa medida, el componente esencial de la voluntad de las partes se hace explícito al suscribir el Acuerdo Final cuando se determina que obedece a la libre manifestación de la voluntad, obrando de buena fe y con la plena intención de cumplir lo acordado. Se pretende así terminar la confrontación armada y contribuir a las transformaciones necesarias para sentar las bases de una paz estable y duradera.

Para efectos de la implementación del Acuerdo Final se instituye un Mecanismo de Monitoreo y Verificación, por lo que la aplicación del derecho humanitario no se agota con la simple suscripción del mismo sino que perdura mientras se cumple lo pactado. De forma prioritaria y urgente se dispuso tramitar los proyectos normativos concernientes a la ley de amnistía y acto legislativo de la JEP, Unidad de Búsqueda de personas desaparecidas, tratamiento penal diferenciado para delitos relacionados con cultivos ilícitos, garantías y participación para el nuevo partido o movimiento político, etc., además de las previsiones sobre la reincorporación de menores de edad. También se establece un calendario de implementación normativa que atiende unas prioridades establecidas.

Debe anotarse que firmado como acuerdo especial contó con países garantes y acompañantes (Cuba, Noruega, Chile y Venezuela), y la verificación de la Organización de Naciones Unidas, ejemplar que tras su firma se depositó ante el Consejo Federal Suizo (21 sep./16) y fue objeto de una declaración unilateral del Estado colombiano ante las Naciones Unidas (13 marz./17). Adicionalmente, se sujetó a una refrendación mediante un sistema de participación ciudadana (plebiscito) que dio lugar a cambios del acuerdo inicial. Por último, se llevó a cabo una refrendación por una corporación pública elegida mediante sufragio (Congreso de la República, 29 y 30 nov./16), cuya constatación se verificó por la Corte Constitucional.

6. En consecuencia, una interpretación sistemática y teleológica permite advertir la satisfacción de los presupuestos básicos para que el Acuerdo Final para la paz sea

considerado un acuerdo especial humanitario a los fines del artículo 3 común y el Protocolo II de los convenios de Ginebra, con claras repercusiones en el orden internacional, según se ha podido observar.

La jurisprudencia constitucional también respalda esta posición. La sentencia C-225 de 1995, al proveer sobre la constitucionalidad del Protocolo II Adicional a los convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, expuso que el Presidente de la República como responsable de la preservación del orden público (art. 189 num. 3 y 4 superior): “puede efectuar tales acuerdos especiales, con el fin de hacer más efectiva la aplicación del derecho internacional humanitario y su cumplimiento real por las partes enfrentadas. En efecto, esos acuerdos especiales son no sólo una clara posibilidad jurídica contemplada expresamente por el artículo 3º común, cuya vigencia no se discute, sino que, además, (...), son útiles para aliviar la suerte de las víctimas de la guerra, favorecer consensos y acrecentar la confianza recíproca entre los enemigos para la búsqueda de la paz”. Subrayas al margen del texto transcrito.

Incluso es posible apreciar en la exposición de motivos del Acto Legislativo 01 de 2017, la ratificación efectuada por el Congreso de la República de que el Acuerdo Final para la paz, después de realizado el plebiscito (renegociación), se mantiene como un acuerdo especial a la luz de artículo 3 común a los convenios de Ginebra.

7. Ahora bien, la determinación del estatus jurídico de los acuerdos especiales es un asunto de mayor complejidad. No obstante, podría empezar por mencionarse que el solo reconocimiento del Acuerdo Final para la paz como acuerdo especial de suyo lo inserta dentro del orden internacional al constituir un desarrollo y aplicación del DIH y del DIDH.

El CICR y la doctrina especializada han abordado esta cuestión tomando como punto de partida la relevancia de los acuerdos especiales como instrumentos que permiten fortalecer

la confianza en el DIH y conseguir la voluntad de las partes ampliando el cumplimiento de las obligaciones humanitarias. Como vías de regulación se han establecido el derecho doméstico, un régimen sui generis y el derecho internacional, proponiéndose sobre el último un enfoque alternativo.

Este consiste en que los acuerdos especiales se deben observar como un proceso continuo de decisiones con autoridad adoptada por actores que interactúan libremente y se rigen por la voluntad de obligarse a cumplir las normas internacionales. Acuerdos que vienen a regularse por el derecho internacional en general y no por una institución jurídica específica, siendo las partes tratadas como iguales con independencia de la condición jurídica. Todo se reduce a un problema de eficacia de la ley internacional humanitaria, donde los acuerdos especiales constituyen reglas internacionales creadas en un proceso continuo de toma de decisiones por las partes en conflicto, sin tener que identificarlos como una de las fuentes clásicas del derecho internacional.

La Corte Especial para Sierra Leona al examinar el alcance del acuerdo de Lomé entre el Gobierno y el Frente Unido Revolucionario (RUF) determinó que dicho acuerdo especial no es un tratado internacional por la falta de personalidad jurídica del RUF, sin dejar de reconocer que contiene obligaciones internacionales. Determinó que aunque no corresponda a un tratado internacional, no impide la creación de obligaciones que serán reguladas por el derecho interno.

De otro lado, la Corte en la sentencia C-225 de 1995 al estudiar el Protocolo II de 1977 manifestó que en virtud del artículo 3 común a los convenios de Ginebra que busca vigorizar la aplicación de las normas humanitaria, los acuerdos especiales “no son, en sentido estricto, tratados, puesto que no se establecen entre sujetos de derecho internacional público sino entre las partes enfrentadas en un conflicto interno, esto es, entre sujetos de derecho internacional humanitario. Además, la validez jurídica de las normas humanitarias no depende de la existencia o no de tales acuerdos. Sin embargo, tales acuerdos responden a

una pretensión política perfectamente razonable, puesto que la vigencia práctica y efectiva del derecho internacional humanitario depende, en gran medida, de que exista una voluntad y un compromiso reales de las partes por respetarlo”.

8. Por tales razones, aunque la ubicación de los acuerdos especiales en las fuentes del derecho internacional no es un asunto pacífico, puede sostenerse que producen efectos en el derecho internacional en general dados los deberes que tienen los Estados ante la comunidad internacional de hacer efectivo el DIH, así como hacer cumplir los compromisos suscritos de buena fe en desarrollo del mismo, producto de un acuerdo de paz con grupos alzados en armas (sujetos del DIH), sin que por ello constituyan en sentido estricto un tratado internacional.

El reconocimiento expreso de celebrarse el Acuerdo Final para la paz como un acuerdo especial y el acompañamiento y verificación internacional de que fue objeto por distintos países y la Organización de las Naciones Unidas, más la declaración unilateral ante las Naciones Unidas y el depósito del instrumento ante el Consejo Federal Suizo, constituyen una inexorable muestra de ello.

Además, la sentencia C-048 de 2001 señaló que el derecho internacional público concibe la negociación como un método no jurisdiccional de solución pacífica de las controversias que se confía a la partes el conflicto, destacando que en tal caso “la buena fe y la confianza en los negociadores se convierten en factores determinantes para la consecución de la paz”.

De ahí que factores como el que la Constitución le apuesta a suplir el conflicto basado en la violencia por mecanismos pacíficos, siendo el Presidente de la República el primer responsable de buscar la paz y estar habilitado para suscribir acuerdos especiales con grupos alzados en armas, donde la buena fe y la confianza son elementos determinantes para alcanzarla y cuya firma de los acuerdos definitivos concierne a decisión de alta política

reservadas; permiten sostener que el Acuerdo Final para la paz suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC-EP se identifica como una fuente especial del derecho internacional en general, al haber sido firmado bajo la autorización y en desarrollo de la Constitución Política y del derecho internacional humanitario.

9. Aunque no sean en sentido estricto un tratado internacional, al contener los acuerdos especiales obligaciones entre las partes ante la comunidad internacional y celebrarse conforme a los estándares internacionales (artículo 3 común y Protocolo II de 1977 a los convenios de Ginebra), tienen eficacia sui generis en el orden internacional general, al responder a la obligación del Estado de hacer efectiva la aplicación del derecho internacional humanitario e implicar el cumplimiento de los compromisos adquiridos de buena fe.

10. A nivel interno el Acuerdo Final para la paz previó la implementación normativa. La línea jurisprudencial de la Corte ha sostenido que el acuerdo de paz se suscribió a manera de política de Estado tomando como soporte principal de dicha aseveración la sentencia C-379 de 2016.

Dicha decisión en su momento examinó el proyecto de ley estatutaria 94/15 Senado y 156/15 Cámara, “por el cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (subrayas al margen del texto transcrito), declarando la exequibilidad del título del proyecto de ley estatutaria bajo el entendido de que el Acuerdo Final es una decisión política y la refrendación a la que alude el proyecto no implica la incorporación de un texto normativo al ordenamiento jurídico.

Como es posible observar la categorización otorgada al Acuerdo Final para la paz de que

constituye una “decisión política” se dio en el marco de los presupuestos del mecanismo de participación ciudadana que se analizaba en esa oportunidad como era el “plebiscito” para la refrendación del acuerdo de paz. Como ese era el asunto que comprometía exclusivamente el juicio de constitucionalidad, aunado al hecho que en la parte motiva no se registró estudio alguno por la Corte a la luz del artículo 3 común a los convenios de Ginebra para determinar si constituían o no acuerdos especiales, no resulta vinculante como precedente constitucional definitivo.

El aplazar el estudio oportuno y de fondo de este punto crucial para la implementación normativa del Acuerdo Final para la paz, desde cuando esta Corporación empezó a conocer los decretos, leyes y actos legislativos, incluso cuando se demandó el artículo 4 del Acto Legislativo 01 de 2016, no permitió avanzar en la importancia del reconocimiento como acuerdo especial y, por tanto, en la determinación del alcance jurídico a nivel internacional o la relativización en el orden interno con la postura que se venía sosteniendo.

11. Lo anterior no es óbice para coincidir con la afirmación de que el cumplimiento de los fines de las medidas de transición hacia la paz pasa por la acción concurrente y coordinada de los diferentes poderes públicos así como por la sociedad civil, en respeto de la democracia constitucional, el Estado de derecho y la legitimidad del proceso de paz.

El acuerdo especial de paz (Gobierno nacional y grupo alzado en armas) es objeto de regulación interna por el Estado a través de actos normativos que en su aprobación participa el Congreso de la República (principio democrático), los cuales a su vez se sujetan al control de validez por la Corte Constitucional, en orden a determinar que sus contenidos correspondan a la Constitución, al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

12. Conforme a lo expuesto, el alcance reconocido en esta aclaración de voto al Acuerdo

Final para la paz desde la perspectiva del derecho internacional general se hubiera podido proyectar con mayor ahínco en el derecho interno hasta reconocer la potencialidad de que algunos de sus contenidos produjeran efectos jurídicos mayores a los propios de una política de Estado, una vez pasarán por el tamiz de la Corte Constitucional al efectuar el control automático de constitucionalidad y éste así lo determinara.

Dentro del Acuerdo Final para la paz es posible encontrar materias estrechamente ligadas a lo prescrito por el artículo 3 común y al Protocolo II de 1977 a los Convenios de Ginebra, que por su contenido humanitario y de los derechos humanos hacían viable excepcionalmente que pudieran obtener un mayor reconocimiento jurídico (ley), incluso algunas de ellas alcanzar el nivel constitucional sobre aquellos asuntos del DIH y del DIDH que lo impongan, siempre que así lo determinara caso a caso bajo criterios objetivos este Tribunal Constitucional al examinar la validez de la implementación normativa.

Por ejemplo el cese al fuego y de hostilidades, y la dejación de armas; liberación de rehenes en el proceso de paz; el reconocimiento de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición; la reincorporación de los menores reclutados; la descontaminación territorial de minas antipersonas; la búsqueda de personas desaparecidas; la concesión de amnistías; la incorporación política; la sujeción a la JEP en cuanto al sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, entre otros.

Fecha ut supra,

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ACLARACION DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

A LA SENTENCIA C-630/17

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO REFORMATARIO DE LA CONSTITUCION-
Parámetros de control (Aclaración de voto)

ACTOS REFORMATARIOS DE LA CONSTITUCION-Competencia de la Corte Constitucional para
evaluar la constitucionalidad a la luz de criterios competenciales (Aclaración de voto)

TEORIA DE LA SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Aplicación puede conllevar a la
petrificación del sistema constitucional (Aclaración de voto)

TEORIA DE LA SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Consideraciones generales en torno a su
uso (Aclaración de voto)

ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ
ESTABLE Y DURADERA-Cumplimiento de buena fe por parte de las instituciones y autoridades
del Estado (Aclaración de voto)

ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ
ESTABLE Y DURADERA-Alcance (Aclaración de voto)

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Alcance de la metodología minimalista (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente RPZ-005

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

Magistrados Ponentes:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ y ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional (en adelante, la “Corte”), me permito aclarar mi voto sobre algunos de los argumentos planteados en la sentencia C-630 de 2017 (en adelante, la “sentencia C-630/17”), en virtud de la cual, se declaró la constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2017 (en adelante, el “AL 02/17”). Específicamente, me referiré a tres cuestiones: (i) algunas consideraciones generales sobre la teoría de la sustitución de la Constitución Política de 1991 (en adelante, la “Constitución”); (ii) la naturaleza jurídica interna del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante, el “Acuerdo Final”); y (iii) la decisión minimalista sobre un asunto de gran sensibilidad para el proceso de paz con las FARC-EP, así como los debates que se han generado sobre la paz con el fin de reivindicar el valor del consenso.

I. I. Consideraciones generales sobre la teoría de la sustitución

1. 1. En la sentencia C-630/17, la Corte reafirmó su jurisprudencia sobre el alcance de su competencia para revisar reformas constitucionales. De acuerdo con esta, cuando el numeral 1 del artículo 241 de la Constitución sostiene que la Corte limitará su competencia a la revisión de los actos reformativos de la Constitución “sólo por vicios de procedimiento en su formación”, la habilita para juzgar el trámite que se surtió para dar lugar al acto y la competencia del órgano que la aprobó.

2. En oportunidades anteriores he indicado que, pese a que esta doctrina surgió hace ya casi dos décadas (con su formulación inicial en la sentencia C-551 de 2003), la fundamentación teórica de la doctrina, así como la metodología que se ha construido para analizar la competencia del órgano que reforma la Constitución, sigue siendo imprecisa, lo cual da lugar a un alto margen de indeterminación y discrecionalidad. Lo anterior resulta especialmente sensible, pues el acto sujeto a control es una reforma constitucional, lo que supone que se ha cumplido uno de los procedimientos rigurosos que la Constitución estableció para la realización de un cambio a ella. Por lo anterior, he llamado la atención para que la Corte se acerque a su ejercicio con especial prudencia y auto contención (self-restraint), en aras de no convertir un control jurídico en un control político o de conveniencia, desafiando en últimas a los órganos titulares del poder de reforma.

4. Para contestar lo anterior, debe tenerse bien presente que la definición amplia de los pilares esenciales tiene como contrapartida el ensanchamiento de los límites competenciales del Congreso (y de los otros mecanismos de reforma). Por eso, la Corte debe ser muy cuidadosa en evitar que, vía supuestas deducciones lógicas, se deriven un amplio número de reglas de un pilar esencial inicialmente identificado. En otros términos: si la Corte identifica

un pilar esencial de la Constitución y lo define de forma amplia (argumentando que él comprende una gama de “subprincipios”), ¿no se está acercando a hacer una simple confrontación entre el texto antes existente con el reformado? ¿no amplía así excesivamente la Corte las limitaciones al poder de reforma? Me parece evidente que en ambos casos la respuesta es que sí. En adición a ello, este grado de abstracción y discrecionalidad puede llevar al equívoco de entender a la Corte no como un órgano constituido, a quien se le ha confiado la guarda de la integridad y la supremacía de la Constitución, sino como un órgano constituyente, despojado de límites jurídicos.

5. La sentencia C-630/17 sostiene que el principio democrático es un pilar de la Constitución, y que de este “emanan otros subprincipios”, como el de legalidad, el mayoritario y el de pluralismo “(...) los cuales, por razón de los objetivos que persiguen, coadyuvan al propósito del Estado de Derecho, de promover la democracia por la vía de garantizar la participación ciudadana en las decisiones políticas y la posibilidad de controlar el ejercicio del poder”. En este sentido, considero que si la Corte hace una determinación detallada de los “pilares esenciales”, también corre el riesgo de petrificar diseños institucionales específicos. Así, reiterando lo expuesto en mi salvamento de voto a la sentencia C-285 de 2016, reitero mi constante llamado a que se haga un uso prudente de la doctrina de la sustitución, en razón a las dificultades teóricas y prácticas de las que adolece.

6. En este contexto, y siendo consciente que el juicio de sustitución es hoy una realidad, creo necesario hacer algunas precisiones en cuanto a su intensidad en este caso concreto. Así, considero que, tal como lo manifesté en la aclaración de voto a la sentencia C-332 de 2017, en contextos de transición es preciso ser especialmente prudente con el uso de la doctrina de la sustitución, en la medida que “es carente de lógica jurídica y política cerrar las alternativas de reforma constitucional en una sociedad que constantemente redefine sus acuerdos fundamentales y que por lo tanto está en un constante proceso de cambio constitucional”. En esta medida, creo que es posible afirmar que la reforma constitucional aquí analizada se enmarca dentro de la Constitución de 1991 y no al margen de ella. En efecto, como se demostrará a continuación, uno de los fundamentos de la Constitución de

1991 fue la búsqueda de la paz, y lo que hoy se analiza es un medio constitucionalmente legítimo para ello.

7. Un análisis histórico de la Constitución de 1991 implica recordar que, en la Asamblea Nacional Constituyente, se surtieron diversos debates que terminaron por consolidar el actual artículo 22 de la Constitución, que advierte que “[l]a paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”. Para llegar a este enunciado, como dan cuenta las discusiones en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, el punto de partida fue que había que considerar no sólo el anhelo de paz de diferentes constituyentes, sino también “(...) el hecho de que la Asamblea haya nacido bajo la vocación de la paz”. Sin embargo, las controversias surgieron al retomar el asunto de si la paz podía considerarse o no un derecho, las dificultades de hacerlo exigible y las vías para su efectividad. De allí que el texto que inicialmente había sido propuesto empezó a cuestionarse. En efecto, la proposición inicial que advertía que “La paz nacional e internacional es un derecho indeclinable del pueblo de Colombia” fue revaluada.

8. El 8 de abril de 1991, en la Sesión de la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente se propuso la redacción actual del artículo 22 sobre el derecho a la paz. Muchas discusiones se dieron alrededor de este tema, entre las que se destacan si su inclusión como derecho era necesaria, no obstante que en el Preámbulo de la Constitución ya se había plasmado explícitamente esta aspiración. Como contrargumento, expuso el constituyente Darío Mejía que “[r]ealmente el proceso de paz que está viviendo este país y la situación crítica exige que esta Asamblea Nacional Constituyente defina claramente lo que es la paz interna y que, entonces sobre la base de esto, defina quiénes tenemos compromisos y por eso se planteaba el gobierno, el Estado y la sociedad, porque hemos planteado repetidas veces que el problema de la paz no es únicamente en el país, la conversación y en llegar a acuerdos con los grupos insurgentes, la paz es algo que va mucho más allá de eso (...)”.

9. En este contexto, el 10 de abril de 1991, se explicó la importancia de comprender a la paz

como un derecho-deber. En particular, el constituyente Diego Uribe Vargas indicó que “(...) efectivamente la paz puede ser una aspiración o un valor, son ambas cosas, pero lo importante es que quede en claro que esa redacción, cualquiera de las dos palabras que se usen no impiden consagrar la paz como un derecho y un deber de todos los colombianos, porque la paz es la síntesis de todos los derechos humanos, sin ella no habrá vigencia de ningún otro”. Pese a esto, se llegó a cuestionar por el constituyente Patiño si existía la necesidad de precisar que la paz era una aspiración o no, al indicar que “(...) al poner “aspiración”, si nosotros logramos la paz, como espero que la logremos en cierto tiempo, de todas maneras en poco tiempo; al hablar de aspiración, creo que ya no tendría sentido, lo que yo he planteado muchas veces sobre la intemporalidad de la Constitución, entonces yo sigo afirmando que como un valor o un principio”.

10. El anterior debate culminó con la discusión que en Sesión Plenaria se surtió, el 5 de junio de 1991, en la que se sometió a votación la inclusión del derecho a la paz y se indicó, como sustento de ello, el siguiente texto:

“Veamos, desde luego que en los principios habíamos hablado de la vocación, de la voluntad de paz, esto no necesito respaldarlo, porque creo que por boca de todos nuestros colegas y amigos, y del Gobierno mismo, se repite a diario; pero es que el concepto de la paz como un derecho y un deber, tiene una connotación diferente, porque sencillamente, porque en un mundo en donde la violencia tiene tantos y tantos partidarios, el deber de mantener la paz, va paralelo con el deber de evitar la propaganda bélica, de evitar la propagación de odio, de evitar que las guerras se conviertan en una consigna nacional; el individuo por tener derecho a la paz, exige que la sociedad, el Gobierno y las autoridades eviten todo aquello que la perturbe; la propaganda de la guerra es algo condenado en el mundo entero. Nosotros, y habrá gente que con complicidad dice “es que nosotros no tenemos guerra”, ¿Cómo qué no? ¿Y la violencia en la que estamos viviendo? (...) ¿No tendrán los colombianos derecho a un poco de tranquilidad? ¿Qué se les respete el derecho a la paz como una inmersión esencial de su vida?” .

11. En esta misma línea, la Corte Suprema de Justicia, en su función de garante de la supremacía y la integridad de la Constitución de 1886, al dar vía libre a la Constituyente de 1991, señaló que este mecanismo podría ser una estrategia para conducir a la paz. A partir de lo anterior, es necesario considerar que desde la misma definición del artículo 22 de la Constitución sobre el derecho colectivo a la paz, se dieron importantes debates respecto a la configuración jurídica de mismo. Incluso, ello podría explicar las amplias facultades que tuvo en su momento el Gobierno Nacional con el fin de facilitar la reincorporación a la vida civil de los guerrilleros vinculados a un acuerdo de paz. Si ello fue así en su momento, esta intensidad en la deliberación en el marco actual de la justicia transicional, se vio acentuada por la complejidad del ordenamiento jurídico. En consecuencia, para adoptar la sentencia C-630 de 2017 fue preciso contemplar variadas disposiciones constitucionales sobre el derecho a la paz y su tensión con los derechos de las víctimas, múltiples pronunciamientos de organismos nacionales e internacionales, así como distintos convenios internacionales suscritos por Colombia, que complejizan el tema.

12. Ahora bien, lo anterior pone de presente dos consideraciones. Por una parte, (i) los debates de la Sala Plena sobre la metodología de decisión no se fundamentaron en concepciones rígidas o fórmulas inmodificables que responsan a una teoría unificada de la materia; y (ii) no implica una defensa del originalismo como el método de interpretación constitucional para adelantar el juicio de sustitución. Por el contrario, lo que pone de presente es que el Constituyente fijó unos términos para que los ciudadanos, los órganos políticos y esta Corte, los desarrollen de acuerdo con las circunstancias propias de cada tiempo. Precisamente, porque el Constituyente abrió la discusión a la paz para que el proceso político la dotara de contenido concreto, es que, en principio, no le corresponde a esta Corte aumentar la intensidad del juicio de sustitución frente a las medidas que desarrollan este valor, principio y deber constitucional. Así mismo, como bien lo reconoce la posición de la mayoría, el Acuerdo Final es un medio para concretar el derecho y deber a la paz, contenido en el artículo 22 Superior, que debe darse con respeto de la Constitución, y que al Constituyente haber habilitado a los órganos políticos para discutir su contenido concreto, no es necesario recurrir a figuras como una nueva constituyente, con el fin de derogar o sustituir la Constitución Política de 1991, sino encontrar mecanismos dentro del ordenamiento constitucional existente, para construir los diseños institucionales específicos y las políticas

públicas concretas, que le den un contenido material y tangible a dicho derecho.

13. En adición a lo anterior, debo manifestar que el control que adelanta la Corte en estos asuntos demanda un cuidadoso ejercicio por parte del juez constitucional, que al actuar como una especie de tercera cámara legislativa, deberá hacerlo con especial prudencia, buscando que, debido a la excepcionalidad y trascendencia de los temas en cuestión, las decisiones adoptadas se realicen con el mayor consenso posible (ver infra, sección III). Lo anterior, permite un aumento en la calidad de la deliberación al interior de la Sala Plena, buscando decisiones balanceadas que se aparten de los extremos ideológicos que rodean estos temas, dotando de una mayor legitimidad las decisiones de la Corte frente a materias complejas que generan fuertes desacuerdos razonables entre los ciudadanos, y que merecen ser tomados en cuenta y valorados en este escenario de decisión constitucional.

. La naturaleza jurídica interna del Acuerdo Final como política de Estado, que obliga a todas las autoridades a cumplirlo de buena fe

14. Ahora bien, al realizar el control automático del AL 02/17, la Corte se enfrentó a serias discusiones sobre la naturaleza jurídica del Acuerdo Final y de las obligaciones que este imponía para las autoridades del Estado; cuestiones de gran dificultad jurídica y de evidentes consecuencias políticas, pues la postura que la Corte tomara al respecto podría definir las garantías jurídicas de estabilidad de lo pactado, lo cual a su turno podría impactar la confianza de las partes del Acuerdo Final –y del país en general– sobre su cumplimiento.

15. Previo a ello, resulta importante situar en contexto tal discusión. En esta dirección, se debe hacer explícito que en el curso de las intensas deliberaciones sobre la materia se dieron profundos debates sobre si: (i) la integridad del Acuerdo Final tenía un valor normativo autónomo en el ordenamiento jurídico colombiano o si, por el contrario, como al final se decidió, tendría valor en tanto fuera incorporado gradualmente al ordenamiento jurídico y, a

su vez, como parámetro para analizar la conexidad y finalidad del procedimiento especial para la paz, de acuerdo con lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2016 y con la sentencia C-699 de 2016, no obstante lo cual, conforme al Acto Legislativo 02 de 2017, los contenidos referidos a derecho internacional humanitario, derechos fundamentales o conexos, debían considerarse como parámetros de interpretación y referentes de validez, con sujeción a las disposiciones de la Constitución.

16. Asimismo, (ii) se abordó en el debate si era necesario profundizar sobre si se trataba en un Acuerdo Especial, en los términos del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, que le reconoce a los grupos armados la facultad de suscribirlos, para lo cual se analizó el contenido del Acuerdo Final, sus garantías de cumplimiento que incluían mecanismos internacionales de verificación, así como la naturaleza de las obligaciones asumidas por ambas partes, no obstante lo cual, se consideró pertinente no efectuar un pronunciamiento explícito sobre este tema, al no ser necesario para adoptar la decisión objeto de discusión. Ahora bien, un tercer aspecto a considerar era si (iii) el Acuerdo Final debía entenderse como parte integral del bloque de constitucionalidad, asunto frente al cual este Tribunal explícitamente se pronunció para excluir esta posibilidad. Sobre el particular, considero que las clasificaciones rígidas sobre este tema no pasan de ser modelos que, en la realidad, no se cumplen, e impiden ver los matices al momento de analizar los acuerdos de paz y, como se explicará más adelante, desconocen las complejidades de las discusiones que se abordaron en esta oportunidad.

18. Para definir cuál es el valor de dicho Acuerdo, considero importante estudiar brevemente tres asuntos, como se expone a continuación.

A. A. Argumentos por los cuales la Corte concluyó que el Acuerdo Final debe ser considerado como una política de Estado

19. En primer lugar, en la decisión adoptada en esta ocasión por consenso, la Corte recordó que la Constitución, en el numeral 4 del artículo 189, reconoce amplias facultades en cabeza del Presidente de la República para encaminar las aspiraciones de paz del pueblo colombiano. De esta forma, sostuvo que el Acuerdo Final es una “política pública del Gobierno”. Pero además, por voluntad expresa de los propios órganos representativos (el Congreso de la República y el Presidente), se le asignó al Acuerdo Final una protección jurídica adicional, plasmada en el AL 02/17, en virtud del cual se lo transformó en verdadera “política pública de Estado”.

20. En segundo lugar, la Corte indicó que del contenido del Acuerdo Final puede apreciarse que éste pretende responder a situaciones estructurales que pueden tener una relación causal con el conflicto armado, por lo que enfrentarlas no es una simple preferencia política, sino que tiene “valor estratégico”, de modo que “no dependen de variables dinámicas de la actividad política”.

21. A estos dos argumentos la decisión de la mayoría agregó que lo pactado en el Acuerdo Final debe ser cumplido de buena fe por todas las autoridades del Estado. Así, “a partir de ese acto legislativo el Acuerdo se adopta como política de Estado, de manera que todos los órganos, instituciones y autoridades del Estado, se encuentran comprometidos con su desarrollo e implementación de buena fe, y por tanto, cualquier desarrollo del mismo debe tener por objeto su cabal cumplimiento y guardar coherencia con sus contenidos, finalidades, espíritu y principios. Por la misma razón de su reconocimiento como política de Estado, teniendo en cuenta su refrendación y a partir del Acto Legislativo 02 de 2017, se dispuso que rigiera durante los tres periodos presidenciales siguientes” (negritas fuera de texto original).

22. En adición a lo anterior, al estudiar la naturaleza jurídica del Acuerdo Final, la Corte también invocó otro que, a mi entender, fue marginal -y, por lo tanto, constituye un obiter

dictum-. Según este Tribunal, existen, en términos generales, dos tipos de conflictos armados: unos que se dan en el marco de un orden constitucional y otros que pretenden sustituir dicho orden e instaurar uno nuevo. A partir de tal distinción, la sentencia C-630/17 afirmó, al desarrollar el fundamento 2.2.1, que:

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

23. Según esta cita, el valor jurídico de un acuerdo de paz depende no de lo que el sistema jurídico del lugar donde se celebró establezca al respecto, sino de la naturaleza misma del conflicto armado al que pretende poner fin. No es claro el fundamento de esta afirmación, pues la sentencia no cita ninguna fuente que le dé soporte histórico ni lógico. Tampoco se entiende cuál es su propósito: si se trata de una afirmación descriptiva, en realidad no tiene relevancia alguna para determinar el carácter jurídico del Acuerdo Final; si, en cambio, pretende ser prescriptiva, es también irrelevante, pues lo cierto es que en el Acuerdo Final las partes expresamente determinaron el carácter jurídico que le darían a él, por lo que no era necesario estudiar la tipología de los acuerdos de paz en términos generales y abstractos, sino tan solo limitarse a revisar e interpretar el AL 02/17.

B. La importancia del criterio histórico para aclarar el alcance del AL 02/17

24. Como se ha dicho, en el AL 02/17 se definió un asunto de la mayor sensibilidad e importancia para el proceso de paz desarrollado entre el Gobierno y las FARC-EP: el blindaje

jurídico a lo acordado. Por ello, era de especial importancia interpretar de la manera más exacta posible el contenido del AL 02/17 para estudiar la validez de la fórmula que sobre este asunto eligió el Congreso de la República. La redacción de esta norma no fue la más precisa; por ejemplo, el AL 02/17 hace referencia a ciertos contenidos del Acuerdo Final, sin especificar exactamente cuáles. A su vez, a esos contenidos se les da la función de ser, entre otras, “referente de validez”, sin aclarar si esto implica que deben considerarse como parámetro de control constitucional de las normas de implementación y desarrollo del Acuerdo Final.

25. Para despejar estas dudas, la sentencia C-630 de 2017 propuso una interpretación del AL 02/17 teniendo en cuenta los antecedentes legislativos de este mismo Acto Legislativo. En este sentido, la Corte indicó que, en la versión del Acuerdo Final del 24 de noviembre de 2016, se modificó lo que el Acuerdo Final del 24 de agosto de 2016 previó sobre el blindaje jurídico. Al respecto, en el fundamento 2.2.1, al referirse al contenido y alcance del AL 02/17, indicó que:

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

26. En esta misma lógica, creo que es de utilidad contrastar el AL 02/17 con la norma constitucional transitoria derogada por este: el artículo 4° del Acto Legislativo 01 de 2016. Esta comparación permite profundizar en la identificación de las características de la fórmula adoptada mediante la reforma constitucional revisada por la Corte en la sentencia C-630/17.

Al realizar este ejercicio, puede concluirse que, en virtud de la mencionada enmienda, el Acuerdo Final tiene estas características: (i) no se le confirió de forma expresa el carácter de acuerdo especial, en los términos del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949; (ii) no es parte de la Constitución y tampoco tiene la fuerza per se de una norma de rango constitucional; y (iii) no se previó un procedimiento legislativo mediante el cual se aprobaría como un todo para que fuera parte del ordenamiento jurídico colombiano, por lo cual, si bien es considerado política de Estado, no tiene estatus normativo en sí mismo y, por ende, requiere para su implementación de desarrollos normativos por las ramas legislativa y ejecutiva, órganos estatales que deben cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que se agregó la totalidad del inciso 2 artículo 1°, del AL 02/17, relacionado con el deber de las autoridades del Estado de cumplir de buena fe lo establecido en el Acuerdo Final, durante tres períodos presidenciales posteriores a la firma del mencionado Acuerdo.

27. Esta comparación, a mi entender, refuerza la conclusión de la sentencia C-630/17, en el sentido de que el AL 02/17 no le confirió a la totalidad del Acuerdo Final valor normativo per se, pero sí estableció un deber de buena fe de cumplir lo que allí se estableció, lo cual sugiere entonces que, en todo caso, se le dio relevancia como política de Estado. Este punto lo desarrollaré con más precisión en la siguiente sección.

C. Margen de actuación de las autoridades del Estado en el cumplimiento del Acuerdo Final

28. Del carácter del Acuerdo Final como política de Estado se desprenden dos consecuencias relevantes. Por un lado, su cumplimiento no solo vincula al gobierno, sino a todas las autoridades del Estado, y durante tres periodos presidenciales. Por otro lado, a todas las autoridades les corresponde actuar de buena fe en el cumplimiento de lo pactado, sin desconocer que ellas “gozan de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados con el fin de cumplir de buena fe con los contenidos y finalidades del Acuerdo Final, en el marco de lo convenido, sin que sea admisible adoptar medidas que no tengan como propósito implementar o desarrollar lo acordado”. En este sentido, al referirse al margen de acción que tienen las autoridades del Estado en el cumplimiento del Acuerdo

Final, la Corte indicó que “el Congreso puede realizar modificaciones que tengan como propósito facilitar la implementación y desarrollo del Acuerdo Final, en los términos de lo previsto en el Acto Legislativo 02 de 2017, objeto de la presente revisión”.

29. Es precisamente este último punto uno de los principales aspectos de mi aclaración. Como acabo de reseñar, la Corte afirmó que las autoridades del Estado tienen el deber de cumplir de buena fe lo pactado en el Acuerdo Final, lo cual en todo caso no implica que carezcan de margen alguno de actuación. ¿Hasta dónde llega tal margen? No fue este un tema desarrollado en detalle por la sentencia C-630/17, pero su respuesta sí puede encontrarse en otros pronunciamientos de la Corte.

30. En mi opinión, el margen de actuación que tienen las autoridades del Estado en el desarrollo de lo pactado varía dependiendo del grado de detalle con el que determinado asunto haya sido regulado en el Acuerdo Final. Esto se debe a que la precisión con la que determinado tema fue consignado por el Gobierno Nacional y las FARC-EP en ese documento da cuenta del lugar central que ellos le asignaron en la negociación allí plasmada. Así, por ejemplo, puede verse que los puntos 3 y 5, acerca del fin del conflicto y los derechos de las víctimas, respectivamente, fueron regulados con especial detalle, dando cuenta no solo de algunas finalidades que se pretendía lograr, sino indicando los mecanismos concretos a través de los cuales ello debería suceder.

31. Es importante resaltar que, en una oportunidad anterior, la Corte ya tuvo en cuenta la relación existente entre la especificidad de lo acordado y el margen de autonomía de las instituciones del Estado. Así, en la sentencia C-332 de 2017, al desarrollar el contenido de las normas acusadas, se afirmó lo siguiente:

“Estima la Corte que no está por demás poner de presente que al paso que, en algunos asuntos, el Acuerdo Final está concebido con un alto nivel de detalle, particularmente cuando

se trata de aspectos que atañen directamente a la suerte de quienes por virtud del mismo entran en proceso de reincorporación a la vida civil, en otros asuntos, por el contrario, se enuncian compromisos muy amplios que deberían concretarse en una instancia posterior. Esta diferencia de contenidos tiene necesaria incidencia sobre la manera como habrá de abordarse el debate en el Congreso y, particularmente, en cuanto hace al segundo grupo de materias, plantea una dificultad adicional, porque más allá del contenido del acuerdo, en relación con el cual hay una exigencia política de fidelidad, en el ámbito del propósito común de obtener la paz, en ellos se abre un espacio amplio de decisión para instancias posteriores a la firma del acuerdo, sustraídas, en principio, al ámbito de acción del Congreso, el cual solo podría obrar sobre los textos que le fueren propuestos por el gobierno y sujeto al aval de éste para cualquier modificación que se quisiera introducir”.

32. La anterior consideración fue realizada al estudiar el margen de deliberación que le correspondía al Congreso de la República, en el marco del trámite de los proyectos de acto legislativo y de ley a través del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz (regulado mediante el Acto Legislativo 01 de 2016). En esa ocasión, se debatía el alcance de la facultad del Congreso de proponer fórmulas de cumplimiento de lo pactado. En mi opinión, este razonamiento resulta también aplicable, en términos generales, a toda actuación de las distintas autoridades del Estado encaminadas al cumplimiento del Acuerdo Final. En este sentido, aplica respecto de aquellos contenidos que hasta el momento no hayan sido desarrollados por normas jurídicas. Ello se debe a que, aun cuando el término de utilización del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz ya expiró, el AL 02/17 dio valor jurídico especial al Acuerdo Final durante tres periodos presidenciales.

33. Considero que de lo anterior se desprende la siguiente conclusión: a mayor grado de precisión en la regulación de determinado asunto en el Acuerdo Final, menor es el margen de las autoridades del Estado, durante su implementación y desarrollo; y a la inversa, entre menor haya sido el detalle con el que determinado asunto fue regulado, mayor será el margen de actuación de las autoridades, aunque siempre cuidándose de respetar los fines del Acuerdo Final. En este punto, la sentencia C-630/17 reconoce que las autoridades “gozan

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

34. Adicionalmente, considero que las autoridades del Estado deben tener especial consideración a la naturaleza del Acuerdo Final al llevar a cabo su implementación y desarrollo. Así, debe tenerse siempre presente que los acuerdos de paz son documentos que, más que producto de una lógica interna, resultan de arduas negociaciones y concesiones. La alteración de alguno de sus elementos no puede reajustarse fácilmente por una determinada concesión a la parte afectada por ella, como si se tratara de una compensación aritmética. En consecuencia, el carácter de política de Estado del Acuerdo Final también implica un llamado a las autoridades del Estado a actuar de forma coordinada para cumplirlo de buena fe en su integridad, esto es, para así respetar la voluntad de las partes signatarias. De esta forma, en el marco del análisis de cumplimiento de las obligaciones de buena fe en la implementación del Acuerdo Final, la sentencia C-630 de 2017 definió lo siguiente: “La obligación por parte de las instituciones y autoridades del Estado de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final ha de entenderse como una obligación de medio, lo que implica que los órganos políticos, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, deberán llevar a cabo, como mandato constitucional, los mejores esfuerzos para cumplir con lo pactado”.

35. Así, cuando la Corte Constitucional afirma que el Acuerdo Final es una política de Estado, hace un llamado no sólo a las autoridades sino a los ciudadanos y organizaciones sociales, para que hagan parte de las discusiones de política pública, y de esta forma, son estos los verdaderos garantes de las decisiones que materialicen no sólo el Acuerdo Final sino también el artículo 22 de la Constitución. Considero que la Corte, en esta decisión, reconoce implícitamente una limitación del constitucionalismo y en concreto del rol del juez constitucional. Ni las normas constitucionales, ni este Tribunal –aun con sus amplias facultades- pueden per se lograr transformaciones sociales, ni mucho menos imponerlas.

36. Tanto la Constitución, como este Tribunal -en temas que provocan profundos desacuerdos pero que tienen un valor fundante para la existencia del Estado y la coexistencia de los ciudadanos-, deben buscar abrir un diálogo, en el cual se resalte la importancia de un valor constitucional, con el fin de que sean los ciudadanos quienes demanden de los órganos políticos un compromiso con su cumplimiento e implementación. Así, a futuro le corresponde a este tribunal constitucional ser el último en línea para dar estabilidad jurídica al Acuerdo Final, por cuanto, le corresponde en ejercicio de las estrictas competencias que le han sido asignadas en el artículo 241 de la Constitución, garantizar la guarda y supremacía de la Constitución, de cara a cada uno de los casos que lleguen a su conocimiento, tanto en control abstracto, en sede de revisión de acciones de tutela, o en la definición de conflictos de competencia o de jurisdicciones.

. La sentencia C-630/17: una decisión minimalista sobre un asunto de gran complejidad y con un gran debate en la Sala Plena

37. En el contexto de la justicia transicional, es imposible adoptar debates basados en concepciones rígidas o fórmulas inmodificables que respondan a una teoría unificada de la materia. Sumado a lo anterior, considero que la composición de esta Corporación favoreció la creación de una deliberación intensa. En efecto, las discusiones que culminaron en esta sentencia, tomaron cerca de cinco meses (desde mayo 11 de 2017 a octubre 11 del mismo año), y culminaron con una decisión redactada por 2 ponentes, y donde 5 magistrados presentamos aclaraciones de voto. Es por ello que quisiera llamar la atención sobre la importancia de haber logrado un consenso al proferir esta providencia, no obstante los silencios y los desacuerdos que subyacen y que se reflejan en las cinco aclaraciones de voto a esta sentencia.

38. De entrada, considero necesario señalar que la unanimidad no es una finalidad en sí misma de las decisiones de la Corte. Antes bien, el fin de la Corte es adoptar decisiones razonadas, siempre en cumplimiento de su función de guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución. A ese propósito contribuyen las variadas visiones del derecho que tienen lugar en un órgano colegiado y que se explican también por el mandato del inciso

1° del artículo 239 de la Constitución que contempla que en la integración de la Corte Constitucional se designarán “(...) magistrados pertenecientes a diversas especialidades del Derecho”. Esa pluralidad enriquece las deliberaciones y contribuye así a que se tomen decisiones más razonadas. En ese sentido, la unanimidad en las decisiones de la Corte solo puede ser defendida en tanto sea fruto del intercambio de razones que permitan llegar a un consenso sobre los problemas jurídicos que se analizan, como en efecto se dio en esta oportunidad.

39. Siguiendo esta línea, en el presente caso los magistrados consideramos que era nuestro deber adoptar una decisión unánime, por lo cual nos aproximamos a la misma a través del consenso. Esto se debe a que el AL 02/17 pretende, precisamente, otorgar seguridad jurídica al proceso de implementación de lo acordado, y una sentencia frente a la cual distintos magistrados tuvieran grandes desacuerdos podría minar dicho propósito. En este aspecto, cobra vigencia lo explicado en el salvamento de voto a la sentencia C-178 de 2005 por el entonces Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, quien advirtió que en ciertas circunstancias, “tanto la certeza del derecho como la solidez de la Corte aconsejan reducir el disenso y promover la unanimidad”.

40. Para ello, una decisión minimalista, limitada a los problemas jurídicos planteados directamente por el caso analizado, permitía alcanzar el objetivo propuesto. Como se trataba del control integral de constitucionalidad del AL 02/17, consideramos que debíamos restringir nuestro análisis a interpretar el alcance de esta disposición y a estudiar si sustituía alguno de los pilares esenciales de la Constitución. Evitamos entonces estudiar escenarios hipotéticos que podrían presentarse en el futuro relacionados con la implementación y el desarrollo del Acuerdo Final. A su vez, optamos por no analizar cuestiones cercanas al asunto debatido, pero cuyo estudio no era indispensable para ejercer el control de sustitución de la Constitución, tal como es el caso de si se trata o no de un acuerdo especial de derecho internacional humanitario.

41. De acuerdo con lo anterior, debo resaltar el gran valor constitucional que tiene la adopción de una sentencia unánime en torno a un tema tan relevante, pero tan complejo, como el blindaje jurídico del Acuerdo Final. Para este fin, me referiré al autor norteamericano Cass R. Sunstein y al texto “Acuerdos carentes de una teoría completa de derecho constitucional”. Como sucedió en esta ocasión, advierte el autor que los ciudadanos enfrentan desacuerdos sobre los temas más trascendentales y la existencia de ello parece disminuir las posibilidades de configurar un real orden constitucional. Sin embargo, en estas circunstancias, es posible llegar a ciertos acuerdos, pese a que para ello deba recurrirse a “un acuerdo carente de una teoría completa”. De manera que, sí es posible la construcción de una Carta Política en divergencia, no a partir de la consolidación de grandes teorías abstractas, sino con sustento en decisiones concretas.

42. En ese sentido, como lo advirtió el autor al que he venido haciendo alusión, el descenso conceptual que se debe efectuar para llegar a ciertos acuerdos opera a través de un mecanismo que “consigue que se haga silencio sobre ciertas cuestiones básicas, como mecanismo para generar convergencia a pesar del desacuerdo, la incertidumbre, las limitaciones de tiempo y de capacidad, y la heterogeneidad”. Ello es muy útil cuando se buscan lograr decisiones efectivas, en medio de intensos desacuerdos. Así, plantea el autor, que “una decisión sobre un conjunto de derechos puede emerger del desacuerdo o de la incertidumbre acerca de los fundamentos de estos derechos”.

43. Es por ello que, ante el intenso intercambio de ideas que se llevó a cabo para adoptar esta decisión, el consenso adquiere una connotación de la mayor relevancia. De acuerdo con Zagrebelsky, cuando se debaten las cuestiones más importantes de derecho constitucional, es decir en donde está en juego la función de la Constitución como instrumento de unidad, es preferible deliberar, en vez de votar. Sin embargo, “[l]a decisión unánime es más fuerte, también en los sistemas que conocen el voto particular, por la simple razón de que la división que reina entre los jueces proyecta sus posiciones individuales a la sombra de preferencias personales (...) que no pueden reivindicar a su favor la fuerza indiscutible de la Constitución”. Reafirmo entonces el uso constructivo del silencio en la decisión que fue adoptada..

En los anteriores términos y con el debido respeto por la decisión mayoritaria, dejo expuesta mi aclaración de voto a la sentencia C-630 de 2017.

Fecha ut supra.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado