Función Pública

Sentencia 699 de 2016 Corte Constitucional

Sentencia C-699/16

Referencia: Expediente D-11601

Actor: Jesús Pérez González-Rubio.

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 2 (parciales) 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'.

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., trece (13) de diciembre de dos mil dieciséis (2016)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6, 241-1 y 242-1 de la Constitución, el ciudadano Jesús Pérez González-Rubio demanda los artículos 1 y 2 (parciales) 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 su concepto, ambas normas son inconstitucionales toda vez que son fruto de una extralimitación de los límites de competencia del Congreso en ejercicio de sus facultades de reforma constitucional.

Mediante auto del 22 de agosto de 2016, la Corte Constitucional admitió la demanda y ordenó comunicar la iniciación del proceso a diversas autoridades públicas, universidades, instituciones, organizaciones sociales y ciudadanos.[1] Por último, se ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación con el fin de que rindiera concepto sobre el asunto, y fijar en lista el proceso para efectos de las intervenciones ciudadanas (CP art 242 nums. 1 y 2).

2. Antes de tomarse la decisión, los ciudadanos Luis Felipe Florián Ramos y Martha Esperanza Romero Hernández, formularon sendas recusaciones. El primero, contra de un magistrado de la Corte Constitucional (no dice quién), con base en una noticia periodística que aparentemente salió publicada en el diario El Tiempo, denominada el "magistrado salvador". La segunda en contra de la Magistrada

sustanciadora de la presente decisión, por cuanto a su juicio el compañero permanente de la magistrada es asesor de un grupo empresarial que, en su entender, es el directo beneficiado por la vigencia del Procedimiento legislativo especial para la paz. El ciudadano Javier Armando Suárez Pascagaza solicitó además declarar la nulidad de todo lo actuado en el proceso. Todas estas peticiones se presentaron después del 14 de septiembre de 2016, cuando ya había vencido el término de fijación en lista.[2] La Corte Constitucional decidió en Sala Plena por unanimidad, que estas solicitudes de recusación y nulidad eran improcedentes, por cuanto los ciudadanos que las interpusieron carecían de legitimación en la causa, al no haber sido demandantes o intervinientes oportunos en el proceso.[3]

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a decidir la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcriben las normas acusadas conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 49.927 de 7 de julio de 2016, y se resaltan en negrilla los apartes demandados:

"ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2016.

(Julio 7)

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[…]

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

ARTÍCULO TRANSITORIO. *Procedimiento legislativo especial para la paz*. Con el propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final) y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto, de manera excepcional y transitoria se pondrá en marcha el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, por un período de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Este procedimiento podrá ser prorrogado por un período adicional de hasta seis meses mediante comunicación formal del Gobierno nacional ante el Congreso de la República.

El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz se regirá por las siguientes reglas:

[…]

f) Los actos legislativos serán tramitados en una sola vuelta de cuatro debates. El tránsito del proyecto entre una y otra Cámara será de 8 días.

[…]

ARTÍCULO 2°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

ARTÍCULO TRANSITORIO. *Facultades presidenciales para la paz*. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facultase al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. […] ".

III. LA DEMANDA

3. El ciudadano Jesús Pérez González-Rubio instaura acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 2 (parciales) 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*', toda vez que a su juicio son fruto

de un "*vicio de competencia*" del Congreso, pues como órgano constituido carece de atribuciones para "*sustituir la Constitución*". En su concepto, el artículo 1 (parcial) demandado sustituyó un eje definitorio de la Constitución, consistente en su superior dificultad para ser reformada, integrado por los principios de Estado Constitucional de Derecho, rigidez constitucional, supremacía de la Constitución y control constitucional de las leyes; y el artículo 2 (parcial) acusado sustituyó el principio de separación de poderes. El actor sustenta estos cargos de sustitución, en síntesis, de la siguiente manera:

3.1. *Cargo de sustitución contra el artículo 1 (parcial) del Acto Legislativo 01 de 2016.* Señala que la Constitución de 1991 se identifica por la garantía de los principios de supremacía constitucional y Estado Constitucional, ya que por una parte se reconoce que la Carta Política es norma de normas (CP art 4), establece que la soberanía reside en el pueblo y la ejerce directamente o a través de sus representantes (CP art 3), contempla un sistema de control constitucional sobre reformas constitucionales, leyes, consultas populares y plebiscitos (CP art 241), reconoce que los fallos de la Corte Constitucional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional (CP art 243), y consagra mecanismos de reforma constitucional que implican "*respecto de la ley un trámite más dilatado en el tiempo, un número de debates superior, y quórum y mayorías calificadas*" (CP arts. 374 y ss.). Este elemento define la identidad de la Constitución de 1991, en su criterio, pues precisamente es fruto de la reacción frente a un régimen constitucional como el de 1886 al cual no se le reconocía esa misma supremacía, pues el denominado catálogo '*De los derechos civiles y garantías sociales*' debió ser integrado al orden legal, mediante la Ley 57 de 1887, para tener eficacia. Por otra parte, si las normas de la Constitución pueden ser reformadas mediante idéntico procedimiento al de expedición de una ley "*habrá desaparecido la Supremacía de la Constitución*", y los principios instrumentales a ella, y "*habremos pasado del principio de rigidez constitucional al de flexibilidad constitucional que implica que la Constitución puede ser reformada por la ley que se expide con idéntico procedimiento e idéntico número de debates*". Asegura, de hecho, que las cláusulas de reforma constitucional son "*parte esencial de la identidad de la Constitución*", y no pueden modificarse, como en su opinión se sostuvo en la sentencia C-1056 de 2012, en el siguiente segmento:

"En tercer lugar, es necesario examinar las reglas contenidas en los artículos 374 a 379 de la actual carta política, que regulan los distintos procesos a partir de los cuales ella podrá ser reformada, ya que como es sabido, la norma acusada tiene directa incidencia sobre uno de esos procesos, concretamente el trámite y aprobación de actos legislativos por parte del Congreso. En relación con este aspecto debe repararse en que, cualquiera que sea el sentido específico de las reglas que con este propósito hubiere establecido el autor de la Constitución original, ellas conforman una parte esencial de esa carta política, en cuanto tales reglas determinan la forma a través de la cual podrán ser modificados todos los demás contenidos del texto fundamental. || Para analizar este aspecto deben tenerse en cuenta algunos de los elementos propios y característicos de las constituciones contemporáneas, según lo explicado en el punto anterior. Así por ejemplo, además de su carácter escrito, los textos constitucionales se distinguen por la supremacía que de ellos se predica respecto de las demás normas, así como por su durabilidad o pretensión de estabilidad, al menos relativa, a través del tiempo. Estos dos aspectos se encuentran íntimamente ligados entre sí, pues en efecto, si se procura la prevalencia de unos determinados criterios fundamentales, es porque aquellos se consideran valiosos e incluso esenciales para la comunidad que se rige por ellos. Pero si la permanencia o no de esas reglas fuera algo casual o intrascendente, de modo que ellas cambiaran continuamente a través del tiempo, la lucha por su prevalencia sobre las demás normas carecería de sentido.

Ahora bien, se habla de estabilidad relativa, pues desde un punto de vista puramente fáctico, la posibilidad de cambio está siempre latente. Conscientes de esta eventualidad, los mismos autores de los textos constitucionales suelen prever mecanismos de carácter ordinario a través de los cuales deberán realizarse tales cambios, los cuales suelen requerir la realización de diligencias y formalidades comparativamente más exigentes que las aplicables para la reforma de las leyes. Sin embargo, como es evidente, siempre podrán existir circunstancias en las que el cambio constitucional tenga lugar en forma abrupta, por fuera de los cauces que habían sido previstos, situaciones que como quedó dicho, podrían significar la destrucción o supresión de la Constitución. || La doctrina del derecho constitucional comparado ha discutido activamente en décadas recientes sobre las particularidades propias de las reglas aplicables a la reforma o el cambio constitucional, así como sobre la posibilidad de que tales reglas sean alteradas, mediante los trámites previstos en ellas mismas, como ha ocurrido en el presente caso.

En relación con el tema es especialmente conocido el ensayo del gran filósofo danés Alf Ross *"Sobre la autorreferencia y un difícil problema de derecho constitucional"*, en el que se plantea la dificultad que existe para aceptar que estas reglas pueden ser alteradas por el mismo órgano que debe observarlas y siguiendo el procedimiento de reforma que ellas mismas prescriben, pues además de esas circunstancias, y al contrario de lo que ocurre con cualquier otra modificación, en este caso la reforma misma causa la desaparición de las normas que serían el fundamento jurídico de los nuevos preceptos superiores. || Este problema, tratado en épocas más recientes por el profesor español Pedro de Vega, ha llevado incluso a considerar que las reglas sobre la reforma constitucional no son susceptibles de cambio o reconsideración por los métodos propios de la reforma, pues como consecuencia de esas contradicciones y de la posibilidad de alterar por esta vía y de manera sustancial todo el texto superior, sería materia reservada al constituyente primario.

De la aplicación al caso colombiano de las anteriores reflexiones, sin duda pertinentes, resultaría como principal conclusión que las reglas de la reforma, si bien en principio abiertas a su reformulación (tanto como todas las demás normas que integran el texto superior), conformarían uno de aquellos elementos propios y esenciales de la identidad constitucional, que en tal medida no podrían ser libremente alteradas por el poder constituyente secundario, en nuestro caso el Congreso de la República, órgano que conforme a la tesis acogida por la Corte en recientes pronunciamientos, carecería de competencia para ello".[4]

Pues bien, el demandante considera que el artículo 1 (parcial) acusado sustituyó la Constitución al crear un procedimiento de reforma constitucional que consta solo de una vuelta y cuatro debates, por cuanto es susceptible de perfeccionarse en un periodo, incluso en sesiones extraordinarias, y está regulado por normas con carácter excepcional y transitorio, cuyo fin es *agilizar* la revisión de la Constitución Política. Ese acto reformatorio se introduce en un contexto constitucional en el cual ese es esencialmente el procedimiento para expedir una ley, y resulta menos complejo que el más elemental de los mecanismos de reforma constitucional (mediante acto legislativo), que exige ocho debates, dos vueltas, mayorías absolutas, quórum especial, trámite en periodos ordinarios y consecutivos. El artículo 1 (parcial) del Acto Legislativo es entonces "*incompatibl*[e] *e irreconciliabl*[e]" con la Constitución, tal como fue caracterizada, toda vez que (i) "*modifica de manera sustancial la producción de actos legislativos por parte del constituyente instituido o secundario al reducir el número de debates de ocho a cuatro*", y altera las cláusulas de reforma pese a que a su juicio, según la sentencia C-1056 de 2012, "[m]*odificar las disposiciones que regulan la producción de las normas constitucionales constituye sustitución de la Constitución por cuanto el Congreso no tiene competencia para ello*"; y (ii) produce como resultado que "[l]*os actos legislativos y la ley tienen* [en adelante] *fundamentalmente el mismo procedimiento*", lo cual en su concepto "*implica que la Constitución puede ser reformada por la ley, pues en el fondo lo que se ha hecho es eliminar el principio de rigidez de la Constitución reemplazándolo por el flexible*".

3.2. *Cargo de sustitución contra el artículo 2 (parcial) del Acto Legislativo 01 de 2016.* Señala que en nuestro régimen político ya el Parlamento no limita al Ejecutivo sino que tiende a coincidir con su voluntad, y solo está entonces la rama judicial para ejercer un control efectivo sobre las otras ramas, y es para defender los límites al poder de cada una que se invoca esta acción. La Constitución de 1991 se identifica, en su concepto, por el principio de "*separación de poderes y su complementario* […] *pesos y contrapesos*".[5] El orden constitucional se caracteriza por tener tres ramas del poder público – legislativa, ejecutiva y judicial -, por reconocer que el Congreso tiene la competencia de "*reformar*" la Constitución (CP art 114), que el Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa (CP art 115), que hay determinados órganos a cargo de administrar justicia (CP art 116) y que además de las ramas están los órganos de control (CP art 117). La concepción del principio de separación de poderes que subyace a la Constitución admite que cada rama ejerza funciones distintas a la principal, y por eso por ejemplo el Congreso no solo expide las leyes y reforma la Constitución, sino que además administra justicia en ciertos casos y sus propios recursos; el Ejecutivo no solo ejecuta la ley sino que en ocasiones la dicta y administra justicia por medio de las superintendencias; y la rama Judicial no solo administra justicia sino que también puede presentar proyectos de ley, y tiene autonomía administrativa y financiera. No obstante, aduce que la Corte le ha señalado a la separación de poderes las siguientes implicaciones en la limitación de las competencias de reforma constitucional por parte del Congreso de la República, entre las cuales la última se refiere específicamente a las reformas constitucionales sobre la delegación legislativa:

- "[…] *en ningún caso puede equivaler a la invasión del ámbito competencial confiado a alguno de [los poderes u órganos], ni significar desplazamiento, subordinación o reducción de un órgano a la condición de simple instrumento de los designios de otro*" [cita de la sentencia C-141 de 2010];

- "[…] *se sustituye la Constitución, en lo que tiene que ver con el principio de separación de poderes, cuando a través de acto legislativo (i) se suplanta una de las ramas del poder, a través de la asignación de sus competencias a otros órganos; y, a su vez; (ii) ese traslado de competencia genera que el acto jurídico resultante quede excluido de los controles que la misma Constitución prevé, en especial el control judicial*" [cita de la sentencia C-288 de 2012];

- "*no configuran vicio de sustitución aquellas reformas que, aun siendo profundas y trascendentales, mantienen los ejes definitorios de la Carta Política de 1991, por ejemplo… (ii) las modificaciones a principios fundamentales que no alteren su identidad, <u>como la delegación legislativa pro témpore, siempre y cuando sea específica</u>, sujeta a la cláusula de reserva de ley y en todo caso supeditada al control constitucional*" [cita de la sentencia C-170 de 2012, énfasis añadido por el actor].

La Constitución habría sido entonces objeto de sustitución parcial y temporal, en concepto del demandante, toda vez que el artículo 2 (parcial) del Acto Legislativo 01 de 2016 no reforma la Constitución sino que confiere facultades extraordinarias al Presidente de la República, sin tener competencia para ello en ejercicio del poder de reforma. De otro lado, estableció que todos los proyectos de ley y de acto legislativo, tramitados en virtud del acto reformatorio cuestionado, serían de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional; además el Presidente de la República tendría facultades extraordinarias hasta por 180 días no específicas o precisas, pues podría ejercerlas –según el Acto legislativo- "*para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del acuerdo final*". Específicamente la disposición demandada confiere facultades al Presidente de la República que modifican la competencia temporal prevista en la Constitución, sin establecer una habilitación precisa para el legislador extraordinario pues remite genéricamente a un acuerdo final sobre múltiples temas. Así, mientras un eje definitorio de la identidad de la Constitución es entonces, en su criterio, la separación de poderes representada en la incompetencia del poder de reforma para suprimir la delegación legislativa pro témpore sin precisar las facultades extraordinarias (C-170 de 2012), en este caso eso es lo que ocurre y por tanto se sustituye parcialmente la Constitución.

3.3. Solicita conforme a lo anterior declarar inexequibles los segmentos normativos cuestionados del Acto Legislativo 01 de 2016.

IV. intervenciones

Gobierno Nacional

4. En una intervención conjunta, el Ministro del Interior, el Ministro de Justicia y del Derecho, el Alto Comisionado para la Paz, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, el Alto Consejero para el Postconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, el Jefe de la Oficina Jurídica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, el Director del Centro Nacional de Memoria Histórica, el Director General de la Agencia Colombiana para la reintegración y la Consejera Presidencial para los Derechos Humanos le solicitan a la Corte inhibirse o, en su defecto, declarar exequibles las disposiciones cuestionadas.[6] Sostienen que la demanda no es apta, por las siguientes razones. Primero, porque el actor no identifica apropiadamente el "*pilar fundamental*" que habría sido sustituido por el artículo 1 literal f) del Acto Legislativo, pues parece sostener que este consiste en la '*rigidez constitucional*' pero tal como fue regulada en la Constitución de 1991, que exige ocho debates. De este modo, el demandante habría confundido el pilar de la Constitución con una de sus manifestaciones y regulaciones concretas. En realidad, el actor muestra el hecho objetivo de que se modificó el procedimiento de reforma constitucional mediante actos legislativos, pero no que se hubiera sustituido el principio de rigidez constitucional. Segundo el demandante tampoco caracteriza apropiadamente el contenido del acto reformatorio, pues se limita a señalar que redujo el número de vueltas y debates, sin destacar que exige mayoría absoluta, prioridad en el trámite y control automático de constitucionalidad. Tercero, el ciudadano no precisa en qué consiste el pilar fundamental sustituido por el artículo 2 del Acto Legislativo, y fuera de ello tampoco demuestra por qué se sustituye con esa norma, que incorpora límites orgánicos, temporales y competenciales, un orden constitucional que admite el ejercicio de facultades legislativas por el Presidente de la República, que ha admitido el otorgamiento de esas facultades por el poder de reforma.

5. Sin embargo, agregan que si la Corte considera aptos los cargos, debe declararlos imprósperos. Observan que hay elementos de contexto relevantes para el control. En primer lugar, el Acto Legislativo 01 de 2016 busca garantizar la integralidad, la eficiencia, la agilidad y la fidelidad de las reformas que es preciso introducir al ordenamiento jurídico en aras de implementar el Acuerdo Final entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Refieren que la experiencia comparada pone de manifiesto la necesidad de hacer una implementación oportuna, integral y fiel de los acuerdos alcanzados para poner fin a un conflicto, pues de lo contrario hay "*un riesgo alto de que se reabran negociaciones cerradas y resurja la violencia*". Mencionan que por ejemplo en Angola e India el proceso de implementación de acuerdos alcanzó niveles muy escasos, y como consecuencia se revivieron los conflictos. En contraste, en Bosnia, el Salvador y en Irlanda del Norte, debido en parte a la pronta implementación de los acuerdos, como fruto de mecanismos expeditos de reforma, se consolidaron efectivamente los intentos de llegar a acuerdos de paz.[7] Es entonces precisamente para lograr el objetivo de terminación del conflicto y construcción de una paz estable, y para cumplir lo pactado como forma de cumplirle a la ciudadanía, que se agilizan en el Acto Legislativo los mecanismos de producción jurídica. En segundo lugar, las disposiciones cuestionadas solo entran en vigencia una vez exista un acuerdo para la terminación del conflicto y este haya sido refrendado popularmente. En tercer lugar, los mecanismos contemplados en las previsiones demandadas apelan a organismos democráticos (Congreso y Presidente de la República), y se sujetan a control constitucional. En ese marco las acusaciones carecen a su juicio de fundamento.

6. De un lado, no se sustituye el principio de rigidez sino que se cambia una de sus manifestaciones concretas por otra, también respetuosa de la rigidez constitucional, además excepcional, temporal y transitoria. En efecto, las reformas constitucionales que se adelanten en desarrollo del mecanismo cuestionado se deben surtir en comisiones y plenarias de las dos Cámaras del Congreso, solo pueden ser aprobadas por mayoría absoluta, lo cual introduce una exigencia superior a la que tienen las leyes ordinarias, tienen control automático de constitucionalidad y deben ser tramitadas con prioridad. De otro lado, tampoco se sustituye el principio de separación de poderes sino que se reforma una de sus expresiones concretas y queda entonces un orden constitucional en el cual se identifica plenamente el referido principio. El acto reformatorio demandado no es incompatible con las características del orden constitucional. La jurisprudencia constitucional ha señalado, en primer lugar, que el poder de reforma constitucional le puede asignar facultades legislativas extraordinarias directamente al Presidente de la República (C-970 de 2004). En segundo lugar, el legislador puede conferirle al Presidente estas facultades por un tiempo y para regular asuntos precisos, dentro de ciertos límites. Lo que hace el Acto Legislativo bajo examen es precisamente eso mismo, pues le confiere directamente facultades extraordinarias al Presidente de la República, pero solo para facilitar y asegurar la implementación del acuerdo final, por un periodo determinado, no se le conceden competencias para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, actos legislativos o que requieran mayoría absoluta, y cualquier decreto ley expedido en tal virtud tiene control constitucional. Por tanto en este caso, si además se considera el fin que persigue la reforma, debe concluirse que no hubo sustitución de la Constitución.

Departamento de Prosperidad Social –DPS

7. El DPS le solicita a la Corte inhibirse de emitir un fallo de fondo o, en su defecto, declarar exequibles los preceptos demandados. La solicitud de inhibición se funda en que la demanda, según la intervención, no confronta las normas acusadas con los principios constitucionales que dice sustituidos. Hace una mera enunciación normativa, doctrinaria y jurisprudencial y a partir de allí extrae consecuencias jurídicas sin explicar las razones de sus conclusiones. En cuanto al mérito de los cargos, sostiene que no tienen vocación de prosperidad habida cuenta de que el actor se limita a señalar que las cláusulas de reforma constitucional son parte de la identidad de la Constitución, y que fueron modificadas, sin mostrar

por qué fueron sustituidas por otras. Es además preciso resaltar que la rigidez constitucional no es el único principio que identifica la Constitución, y el Congreso puede reformar los principios y valores que identifican el orden constitucional en aras de reforzar otros de la misma naturaleza, caso en el cual no habría una sustitución sino una reforma. Señala también que no hubo sustitución del principio de separación de poderes, pues las facultades extraordinarias que se le confieren al Presidente de la República están limitadas al desarrollo del acuerdo de paz y por el control constitucional.

Defensoría del Pueblo

8. La Defensoría del Pueblo, por intermedio de su Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales, le solicita a la Corte declarar exequible el artículo 1º (parcial) demandado, y no se pronuncia sobre las acusaciones contra el artículo 2º (parcial), pues en su criterio solo las censuras contra el primero cuentan con argumentos claros y suficientes de inconstitucionalidad. Dice, no obstante, que el Acto Legislativo bajo examen no iguala los procedimientos de expedición de actos legislativos y de leyes, como se aprecia a partir de la lectura de la reforma. En esta se puede observar que el procedimiento especial para expedir actos legislativos consta de cuatro debates, exige mayorías absolutas para la aprobación, y prevé un término de 8 días de entre los debates de una Cámara y otra; en contraste, el procedimiento especial para expedir leyes que desarrollen el acuerdo de paz podrían tener tres debates, mayorías simples conforme a la Constitución, y están desprovistas del término de 8 días entre debates de las Cámaras debido a la configuración del trámite. Ahora bien, reconoce que el precepto acusado sí reduce transitoriamente las exigencias contempladas en la Constitución para expedir actos legislativos, pero considera que esto no es contrario a regímenes parlamentarios o presidenciales relevantes para interpretar los valores del orden constitucional colombiano, como son respectivamente los del Reino Unido y Estados Unidos de Norteamérica. Señala al efecto que en Reino Unido se usan procedimientos de '*curso rápido*' (o '*fast-track*', por su denominación en inglés) al menos desde 1974 con propósitos heterogéneos y con diferentes formas de economizar el procedimiento. Pero menciona en particular el hecho de que este procedimiento expedito se usó no solo para poner en vigor el Estatuto Criminal de Seguridad para Combatir el Terrorismo de 1998, sino además para aprobar oportunamente la legislación orientada a materializar el proceso de paz con el Ejército Revolucionario Irlandés (IRA). En Estados Unidos también se ha empleado un procedimiento legislativo de curso rápido para implementar acuerdos comerciales.

9. Ahora bien, en concepto de la Defensoría del Pueblo, la norma bajo control no sustituye la Constitución "*porque obedece a criterios de razonabilidad y proporcionalidad*". El Acto Legislativo 01 de 2016 contempla mecanismos para implementar el acuerdo de terminación del conflicto con el fin imperioso de lograr la paz, y su contribución en la reconciliación y el fortalecimiento del Estado Social de Derecho deben tenerse en cuenta al examinar su constitucionalidad. Por otra parte, no solo se persiguen adecuadamente objetivos constitucionales valiosos sino además por un procedimiento necesario, pues los acuerdos se hacen inviables si no hay confianza de la contraparte del Gobierno, y no la habría si no hay una implementación expedita de los compromisos en el orden jurídico. Además, en este caso el Congreso no ha desbordado los límites inherentes a su poder de reforma toda vez que, de un lado, prevé para el efecto un procedimiento más riguroso que el nuevo trámite para expedir leyes sobre la materia; de otro lado, exige mayoría absoluta, control automático de constitucionalidad y previa refrendación popular del contenido de los acuerdos; y finalmente establece límites temporales y temáticos a las reformas y a las leyes que se expidan en virtud del procedimiento especial. Es por esto que el artículo 1º (parcial) del Acto Legislativo es constitucional.

Centro Nacional de Memoria Histórica

10. Mediante memorial señala que intervenir en los procesos de constitucionalidad no se encuentra dentro de sus competencias, razón por la cual se abstiene de presentar un pronunciamiento sobre la acción pública.

Centro de Investigación y Educación Popular, Programa por la Paz –CinepPPP

11. El CinepPPP le solicita a la Corte declarar exequibles las normas acusadas. Sostiene que a diferencia de sus antecesoras la de 1991 es una Constitución flexible, toda vez que no contiene cláusulas pétreas o intangibles. En su criterio, la Corte no puede petrificar las disposiciones constitucionales de reforma, toda vez que eso sería extraño a la Constitución de 1991, y mucho menos podría hacerlo en el control de un acto reformatorio que busca hacer efectivos los acuerdos de terminación del conflicto, pues precisamente este es un instrumento para "*la instauración de la paz en el territorio colombiano, objetivo esencial y definitorio de la identidad de la Constitución de 1991*". Destaca que un acuerdo de paz no busca simplemente poner fin a un conflicto sino resolver tensiones entre el acuerdo de voluntades de los actores y las formas políticas, jurídicas y de hecho que definen la concepción del Estado y los ciudadanos. Por eso resalta que en la doctrina se haya caracterizado el acuerdo de paz como una forma de transitar del pasado al futuro, del viejo al nuevo Estado, de la guerra a la paz, y que un acuerdo de terminación del conflicto como el que pretende implementarse con los mecanismos del Acto Legislativo demandado constituye una forma de

reconducir el conflicto por otros medios. El acto reformatorio cuestionado no sustituye la Constitución sino que posibilita la constitucionalización de un conflicto; es decir, transformarlo en discusión política. Los jueces constitucionales han cumplido en tránsitos de esa naturaleza un papel esencial, como ocurrió en Sudáfrica. Concluye diciendo que "*ni el derecho, ni una constitución, pueden ser rígidos; todo lo contrario, deben ser flexibles. Una constitución debe ser objeto de continua renegociación y convertirse en un instrumento de consolidación de principios democráticos*".

Ciudadano Iván Orozco Abad

12. El ciudadano Iván Orozco Abad conceptúa que las normas demandadas son exequibles, y para sustentarlo expone algunas reflexiones en torno a la relación entre lo ordinario y lo extraordinario en el constitucionalismo colombiano. Señala que durante el régimen constitucional instaurado en 1886 lo extraordinario tenía una presencia predominante a causa de la configuración del estado de sitio y de las facultades legislativas extraordinarias. Con la Constitución de 1991 no se buscó en modo alguno suprimir la apelación política y jurídica a lo extraordinario, pero sí fue "*domesticado*". En el orden constitucional vigente, la respuesta al pasado fue intentar un "*nuevo balance entre las lógicas ordinarias y las lógicas extraordinarias*", con el fin de evitar desequilibrios excesivos del poder. Este balance es de hecho una garantía de estabilidad de la Constitución, porque las constituciones que establecen un régimen ordinario radicalizado terminan por sucumbir ante el advenimiento de circunstancias extraordinarias, no susceptibles de un enfrentamiento adecuado con las instituciones disponibles. Ahora bien, lo extraordinario en la Constitución de 1991 no está integrado solo por los estados de excepción y la habilitación legislativa al Presidente de la República, sino también por sus cláusulas transitorias y, en particular, por sus artículos 66 y 67 transitorios que "*configuran el marco regulatorio vigente para la justicia transicional en el evento de una paz negociada*". De hecho, asegura que los dispositivos de justicia transicional son un "*equivalente funcional contemporáneo y muy mejorado*" de los estados de excepción y las facultades extraordinarias, surgidos como resultado del desarrollo de los derechos humanos y de una nueva conciencia humanitaria "*para hacer posible la realización de la justicia de cara a crímenes muy graves, y de masas, perpetrados en un pasado más bien reciente, en contextos de transición de la guerra a la paz y de una democracia más bien superficial a una más profunda*". Dice que la identidad de la Constitución no puede definirse al margen de su origen y estas cláusulas:

"La Constitución de 1991, nacida en el contexto de los varios procesos de paz que tuvieron lugar entre finales de los años 80's y comienzos de los 90's entre el Gobierno colombiano y grupos de guerrillas social-revolucionarias como el M-19, el EP, el PRT, La Corriente de Renovación Socialista y el grupo de Autodefensa Indígena Quintín Lame, que decidieron dejar las armas y reintegrarse a la vida civil, nación como pacto de paz y como claramente abierta a una futura paz negociada con las guerrillas supérstites, las FARC y el ELN. Su lógica originaria no es solo una ordinaria y de preservación de la paz ya existente por medios represivos, sino también una extraordinaria y de paz negociada por lograr. De ello dan testimonio sus viejos y todavía vigentes artículos transitorios. De otro lado, los artículos 66 y 67 transitorios de la Constitución de creación más reciente, los cuales integran el Marco para la Paz, no hicieron otra cosa que reforzar la identidad de la Constitución colombiana como orientada por una fuerte vocación hacia la paz negociada, y como articulada en torno a lógicas y dispositivos ordinarios y extraordinarios en tensión".

13. La paz negociada y la justicia transicional demandan además mucha celeridad en sus ejecutorias, y no pueden sujetarse al ritmo de lo ordinario, toda vez que son instrumentos para dejar atrás un pasado de injusticias extraordinarias, y para permitir que la colectividad vuelva a concentrarse en la realización plena de la Constitución y de su justicia como ordinarias. Con el Acto Legislativo se busca esa finalidad, sin sacrificar el principio de separación de poderes pues se trata de un acto que expide el Congreso y deja en cabeza suya el poder de reforma constitucional; preserva en el Congreso la facultad de hacer las leyes y en la Corte la de controlarlas; y mantiene límites a las facultades legislativas extraordinarias conferidas al Presidente de la República. Introduce ciertamente modificaciones en cuanto a la colaboración entre ramas y órganos del poder público, que deben ser controladas concediéndole un peso mayor al acuerdo de paz pero no pueden ser anuladas partiendo del "error" de partida, en el cual a su juicio incurre el actor. El demandante reduce el contenido de la Constitución a sus lógicas ordinarias, en vez de concebirla como un "*sistema de tensiones entre dispositivos y lógicas ordinarios y extraordinarios*". Por eso el accionante pretende que las normas acusadas sean confrontadas con una Constitución que se identifica únicamente a partir de sus disposiciones ordinarias. Sin embargo, la intervención resalta que ese es un referente de control de reformas constitucionales ordinarias, pues para las reformas constitucionales extraordinarias y transitorias, si bien la lógica ordinaria de la Constitución no pierde relevancia, adquieren mayor peso las normas de la Constitución que desarrollan lógicas extraordinarias. La Corte debe entonces decidir si para enfrentar el desafío transicional "*debe primar una visión ordinaria o extraordinaria del orden constitucional*", con la advertencia de que una visión ordinaria tiende a forzar una solución de los conflictos basada en la victoria, mientras la extraordinaria busca garantizar una salida negociada. Dice:

"[q]uienes buscan una distribución completamente asimétrica de las responsabilidades en la cual el vencedor pueda proclamar *ex ante* y como un privilegio político-epistémico su inocencia y la de los grupos políticos y sociales que representa y a su vez, depositar todas las culpas en el vencido y en sus poblaciones de referencia, tenderán a alegar que la Constitución solo existe como constitución ordinaria, para forzar una solución de victoria y de sometimiento del vencido. El derecho ordinario encarna una fuerte compulsión de victoria. Quienes buscan, por el

contrario, un aporcionamiento de las responsabilidades entre todas las partes en conflicto y sus apoyos, sin duda más adecuado a la verdad de lo sucedido en una guerra larga y bárbara caracterizada por la presencia de múltiples y cambiantes dinámicas de victimización tanto vertical como horizontal, propenderán en cambio por que la Constitución sea interpretada como un síndrome de dispositivos ordinarios y extraordinarios, para efectos de hacer posible una salida negociada que incorpore un modelo incluyente de justicia transicional".

Federación Colombiana de Municipios –Fedemunicipios

14. Fedemunicipios interviene para pedirle a la Corte declarar exequibles las previsiones demandadas. Considera como exagerado sostener que las cláusulas de reforma constitucional no puedan a su turno ser reformadas. Reconoce en esas normas constitucionales "*un elemento basilar de la Carta*", pero aclara que una cosa es abolirlas y otra simplemente modificarlas, como ocurrió en este caso. Por lo demás, el Acto Legislativo no introduce cambios a los otros dos mecanismos de reforma constitucional (el referendo y la asamblea nacional constituyente), y es entonces el Congreso el que reforma sus propias competencias. A lo cual debe sumarse que el acto cuestionado pretende responder a circunstancias excepcionales y de hondo significado para la vida política del país, y por eso se refuerza la premisa inicial de que no por el hecho de solo haber modificado las cláusulas de reforma las disposiciones demandadas son inconstitucionales. Algo semejante concluye respecto del segundo cargo, el cual a su juicio es impróspero pues no se trata de una sustitución del principio de separación de poderes sino de una representación distinta del mismo.

Universidad de Cartagena, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

15. La Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena considera que el artículo 1º (parcial) es exequible en su encabezamiento e inexequible en su literal f), y que es exequible el artículo 2 (parcial) acusado. Expresa que las normas transitorias en una Constitución tienen sentido para facilitar el tránsito luego de una reforma constitucional. Así, es posible que un acto legislativo en el cual se introduzca una reforma permanente haya también disposiciones transitorias, precisamente para posibilitar la transición al nuevo diseño constitucional. No obstante, en este caso es extraño a su juicio que el acto legislativo conste solamente de previsiones transitorias, que le añaden a la Constitución mecanismos de reforma distintos a los que tenía. La intervención señala que las cláusulas de reforma constitucional son esenciales a la identidad de la Constitución de 1991 y, en consecuencia, conforme a la Constitución la adición de un nuevo mecanismo de cambio constitucional sustituye un elemento definitorio de la esencia de la Carta. No ocurre lo mismo, en su opinión, con la atribución de competencias extraordinarias al Presidente de la República, ni con la posibilidad de prorrogar el procedimiento legislativo especial, asuntos que se ajustan entonces a los pilares fundamentales del orden constitucional.

Universidad Externado de Colombia -Departamento de Derecho Constitucional

16. La Universidad Externado de Colombia, por intermedio de un miembro del Departamento de Derecho Constitucional, se opone a la acción pública. En su concepto, el juicio que el demandante desarrolla no conduce a las conclusiones que esboza. El accionante, según esta intervención, sostiene que las normas acusadas son inconstitucionales porque modifican el procedimiento de reforma constitucional mediante acto legislativo establecido en el artículo 375 de la Constitución y confieren facultades legislativas extraordinarias en términos divergentes de como las concede el artículo 150 numeral 10 de la Carta. Este razonamiento parece presuponer que los artículos 150-10 y 375 de la Constitución son cláusulas pétreas, opción que no acoge el orden constitucional colombiano de acuerdo con la jurisprudencia, y por lo mismo el planteamiento del ciudadano no está llamado a prosperar.

Universidad Industrial de Santander –UIS-, unidad de Litigio Estratégico

17. La unidad de Litigio Estratégico de la UIS estima que las dos disposiciones acusadas son inexequibles. El artículo 1º (parcial) lo es porque "*identifica en materia de procedimientos y debates la producción de las normas constitucionales y legales*". El artículo 2º sustituye la Carta por cuanto en la sentencia C-170 de 2012 la Corte Constitucional sostuvo que la delegación legislativa no supone una extralimitación de los límites de competencia del Congreso "*siempre y cuando sea específica, sujeta a la cláusula de reserva de ley y en todo caso supeditada al control constitucional*", y esa restricción se transgredió en el presente caso.

Universidad Sergio Arboleda – Facultad de Derecho

18. La Facultad de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda interviene para coadyuvar la demanda. Manifiesta que la "*modificación*" de las cláusulas de reforma tiene lugar no solo a causa del literal f) acusado, sino además de los literales a), b), c), g), h), i) y k), que regulan el nuevo procedimiento legislativo especial. Por lo mismo, dado que es el nuevo procedimiento de reforma el que se considera inconstitucional, y no solo uno de sus segmentos, la Corte debería integrar todos los literales referidos en unidad normativa y someterlos a control. Estima que de acuerdo con la sentencia C-1056 de 2012, las cláusulas de reforma constitucional son elementos propios y esenciales de la identidad de la Constitución y por tanto –dice- "*no podrían ser alteradas por el poder constituyente secundario*". Ahora bien, lo que hace el artículo 1º (parcial) del Acto Legislativo 01 de 2016 es justamente crear un nuevo procedimiento de reforma constitucional, de manera excepcional y transitoria, equiparable al legislativo ordinario, como se aprecia no solo a partir del texto del acto sino además de sus antecedentes parlamentarios. En consecuencia, a su juicio es "*evidente*" que la norma cuestionada "*sí modifica las reglas sobre reforma a la Constitución*", las cuales constituyen uno de sus ejes definitorios, y así el juicio de sustitución "*no ofrece mayores dificultades*" pues el propósito explícito de la reforma es "*alterar*" el pilar fundamental y definitorio de la Constitución, de modo que está probado un desbordamiento de los límites de competencia.

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo

19. El Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo considera que la Corte debe inhibirse de emitir un fallo de mérito. Sostiene, en primer lugar, que el Acto Legislativo cuestionado no sustituye la Constitución. Por una parte porque confiere facultades extraordinarias limitadas en el tiempo, sin afectar siquiera las competencias legislativas permanentes del Congreso y solo para garantizar la autenticidad de los acuerdos logrados en la Habana. Por otra parte debido a que las cláusulas de reforma constitucional, si bien son postulados de garantía de los principios y valores de la Constitución, no pueden considerarse cláusulas pétreas o límites materiales inmodificables, y en cambio deben poderse reformar en circunstancias extraordinarias concretas. Por lo demás, los procedimientos de reforma serán públicos, deliberativos y supeditados a mayoría absoluta, de modo que no se introduce una reforma extraña a la Carta. Ahora bien, aduce que la demanda es ante todo inepta, pues no efectúa el test completo de siete pasos que ha señalado la jurisprudencia constitucional [cita la sentencia C-1040 de 2005].[8] No muestra por qué se supera el paso del test que impide erigir el juicio de sustitución en un control de violación de algo supuestamente intangible; tampoco el que exige que la relación entre la norma impugnada y la Constitución sea más que de mera modificación, afectación o vulneración de principios constitucionales, pues debe tratarse de una sustitución; y finalmente no demuestra por qué sería imposible la convivencia entre las normas demandadas y los elementos definitorios de la identidad de la Carta.

Corporación Cultura y Educación para la Paz – Cepaz

20. Cepaz interviene para exponer algunas reflexiones, sin plantear una conclusión en torno a la constitucionalidad de las disposiciones acusadas. En primer lugar manifiesta que, en su criterio, la Corte en ningún momento ha establecido que las normas del Título XIII de la Constitución, referentes a la reforma constitucional, sean elementos axiales del orden constitucional. De cualquier forma, las normas demandadas no modifican el Título XIII referido, sino que adicionan la Constitución con un procedimiento especial de reforma. En su criterio, no es posible comparar el nuevo procedimiento de reforma con el establecido originariamente en la Carta, toda vez que esa confrontación es extraña al juicio de sustitución que plantea la acción pública. Resalta no obstante que el poder de reforma sí tiene ciertos límites de competencia en el intento de modificar las cláusulas de revisión constitucional, pues no puede sustituir la supremacía de la Carta. Al respecto, señala que en la sentencia C-816 de 2004 la Corte manifestó: "*si no se protege la forma de la reforma de la Constitución, ¿en qué queda la supremacía y la integridad de la Constitución y en qué queda la distinción entre poder constituyente y constituido?*". Declaran entonces que si bien las previsiones bajo examen del Acto Legislativo tienen fines loables, estos deben tratar de alcanzarse en el marco constitucional y no al margen de sus límites competenciales, por lo cual la Corte debe definir si en este caso esas limitaciones efectivamente se desbordaron.

Intervenciones ciudadanas

21. El ciudadano Juan Manuel Charria Segura considera que las normas demandadas deben declararse inexequibles, y que la Corte debe pronunciarse también sobre el artículo 4º del Acto Legislativo, pese a no haber sido demandado, y declarar asimismo su inexequibilidad. Tras referirse a lo que en su concepto la doctrina y la jurisprudencia han dicho en torno a los fundamentos y el alcance de los límites de competencia del poder de reforma constitucional en la Constitución de 1991, señala que la reducción de ocho a cuatro debates para aprobar actos legislativos "*vulnera*" la normatividad vigente para la emisión de normas constitucionales, toda vez que en virtud suya "*es lo mismo aprobar una reforma a la Constitución con un Acto Legislativo que una ley, lo cual significa que la Constitución se vuelve flexible cuando el constituyente de 1991 elaboró una Constitución rígida*". El artículo 1º (parcial) cuestionado "*vulnera*" también el artículo 4º de la Carta, que contempla el principio de supremacía constitucional, pues con la reforma "[l]*a Constitución y la ley quedan con el mismo valor, lo que significa que una ley puede*

reformar la Constitución". También sostiene que con el artículo 2 (parcial) demandado se "*vulnera*" el principio de separación de poderes porque el poder de reforma no puede conferir facultades legislativas extraordinarias, ni mucho menos puede darse una habilitación legislativa imprecisa. Con el Acto Legislativo 01 de 2016 el Presidente de la República se convierte en legislador, y usurpa una competencia asignada por el Constituyente al Congreso. Finalmente, señala que si bien el artículo 4º del Acto Legislativo no fue demandado, es inconstitucional por desconocer los principios de identidad y consecutividad, ya que solo se incorporó a la reforma en los dos últimos debates en el Congreso.

Intervenciones ciudadanas extemporáneas –anteriores al registro del proyecto de fallo-

22. La ciudadana Bernardita Pérez Restrepo le solicita a la Corte declarar terminado el trámite de control constitucional del Acto Legislativo 01 de 2016 porque en su concepto, carecería de objeto un pronunciamiento de fondo, habida cuenta de la victoria del NO en el Plebiscito, pues no se refrendaron los acuerdos y el acto reformatorio de la Constitución no entró en vigencia. Lo propio hace, en un memorial separado, el ciudadano Eudoro Echeverry Quintana.

23. El ciudadano Alirio Uribe Muñoz interviene después de expirar el término de fijación en lista, para solicitarle a la Corte que declare exequibles los artículos 1º literal f) y 2 (parcial) acusados, inexequible el inciso 1 del artículo 1º demandado, y que integre la unidad normativa con el artículo 5 del Acto Legislativo 01 de 2016 y lo declare también inexequible. Señala que el procedimiento especial para la expedición de actos legislativos no sustituye la Constitución porque no remplaza por otros los mecanismos de reforma constitucional, sino que los adiciona con un nuevo instrumento que exige mayorías absolutas, cuatro debates, participación de las dos Cámaras y control constitucional automático, reformas que armonizan con otras instituciones de la Constitución de 1991 que admiten una reducción del número de debates en casos de urgencia, por ejemplo. Agrega que la atribución de facultades legislativas extraordinarias al Presidente de la República en un acto legislativo no es exclusivo de la ley sino privativo del Congreso, que fue quien las atribuyó en este caso, y que son facultades limitadas en la competencia temporal, temática y funcional por lo cual no se introduce un ingrediente extraño al orden jurídico. Finalmente, sostiene que el artículo 5 debe incorporarse al control debido a la íntima conexión que tiene con las disposiciones acusadas y para evitar un fallo inocuo. Además aduce que el precepto referido es inconstitucional pues introduce un mecanismo de reforma plebiscitaria de la Carta, que verdaderamente sustituye el esquema de reforma constitucional, y desconoce la separación de poderes pues supedita la puesta en vigencia de un acto del Congreso a un acto facultativo de otra rama del poder público, y del pueblo, materia que es incompatible con su autonomía política.

24. El ciudadano Yesid Reyes Alvarado interviene de forma extemporánea para pedir la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas, integrar al juicio el artículo 5 y declararlo inexequible. Advierte que su intervención es extemporánea y la Corte no está obligada a considerarla, pero sí facultada para ello como lo ha hecho con otros memoriales ciudadanos extemporáneos [cita las sentencias C-099 de 2013[9] y C-203 de 2011[10]]. Además pone de manifiesto que se justifica tenerla en consideración por ser concomitante al Concepto Fiscal y posterior al resultado del plebiscito, lo cual le da especial relevancia a la evaluación de apreciaciones sobrevinientes sobre el impacto de ese hecho en el Acto demandado. En cuanto al mérito solicita integrar al juicio el artículo 5º de la reforma, porque no tiene un contenido deóntico propio sino que está íntimamente relacionado con el procedimiento legislativo especial, pues define un componente esencial del nuevo mecanismo de reforma constitucional que es la refrendación como su condición de posibilidad jurídica. En su criterio el artículo 5º así integrado sería inconstitucional por cuanto introduciría a la Constitución un nuevo mecanismo de reforma constitucional, el "*plebiscito especial constituyente*", desprovisto de los controles que tienen las cláusulas de reforma establecidas por el Constituyente originario para evitar la imposición ilegítima de una decisión mayoritaria al resto del cuerpo ciudadano.

Intervenciones ciudadanas extemporáneas –posteriores al registro del proyecto de fallo-[11]

25. La Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas manifestó su pleno respaldo al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito el pasado 24 de noviembre entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. En su criterio, "*encontramos en el mencionado acuerdo un camino inmejorable para hacer efectivo el fin constitucional de la paz como un derecho, valor y deber de obligatorio cumplimiento*" 12 . Aseguran que su implementación ha sido el resultado de un proceso abierto y democrático que permitirá después de más de 5 décadas, que los derechos de las víctimas sean efectivamente garantizados, en tanto no solo se podrá conocer la verdad, sino que implicará la garantía de justicia, reparación y no repetición. Finalizan señalando que la refrendación por parte del Congreso de la República, no solo responde a la obligatoriedad de garantizar el principio democrático, "*sino a la necesidad apremiante de salvaguardar el proceso de paz ante la inminente posibilidad de su terminación*". De ahí que la Corte deba avalar este procedimiento activando el denominado mecanismo legislativo especial previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016 y resolviendo con celeridad las demás demandas de inconstitucional que contra el mismo se han presentado.

26. El Presidente de la Cámara de Representantes, mediante oficio del 6 de diciembre de 2016[13] , señaló que el 30 de noviembre dicha Corporación adoptó, con el voto positivo de 130 representantes, la decisión política de refrendar el Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito por el Gobierno Nacional y las FARC-EP el pasado 24 de noviembre en observancia de los artículos constitucionales 3, 133 y del concepto que sobre el particular emitió la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Precisó que con posterioridad a este momento se convocó a un debate sobre la política de paz en el que intervinieron Representantes de la totalidad de las fuerzas políticas, regiones y grupos minoritarios así como diversos sectores de la sociedad civil que promovieron las opciones del SI y del NO durante la campaña previa al plebiscito llevado a cabo el 2 de octubre de la presente anualidad.[14]

27. Los Familiares de los Diputados del Valle del Cauca, junto con otras organizaciones ciudadanas[15] , solicitaron declarar conforme a la Constitución Política el procedimiento especial considerando que (i) los acuerdos suscritos entre el Gobierno Nacional y las FARC materializan el mandato constitucional consagrado en el artículo 22 superior, (ii) la vía legislativa del método rápido permite cerrar el ciclo de más de 50 años de enfrentamiento armado mediante un procedimiento "*especial, rápido y seguro*" y (iii) la refrendación por el Congreso de la República se ajusta al marco constitucional vigente y es adecuada para el momento histórico de la Nación en tanto el pueblo se expresa, bien sea directamente a través del voto o por medio de sus representantes.

28. Los ciudadanos Daniel Jiménez, Jhon Amaya, Hernán Darío Cadavid Márquez, Jeisson Pérez, Germán Ardila, Dayr Sedano y Santiago Rivera expresaron las razones por las cuales consideran que el mecanismo especial de refrendación es contrario a la Constitución. Indicaron que el mecanismo aludido constituye un cambio de concepción y orientación sobre el proceso democrático y político en el país, que vulnera la voluntad popular plasmada en los resultados del plebiscito del 2 de octubre del año en curso, que negó la posibilidad de que entrara en vigencia el Acto Legislativo 1 de 2016. Agregaron que el proceso de modificación de la Constitución "*no puede ser antecedido por afanes ni procedimientos abreviados como si se tratara de una pequeña causa, por el contrario, consideramos que de presentarse los cambios pretendidos por el Gobierno Nacional, modificará el destino institucional de Colombia, incluyendo el funcionamiento de la justicia por los próximos 20 años*" 16 .

29. El ciudadano Jaime Arturo Fonseca Triviño, actuando en representación de la Asociación de las Víctimas Cristianas Evangélicas de Colombia, solicitó a la Corte la declaratoria de inexequibilidad del procedimiento legislativo especial contenido en el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016. Manifestó que dicho mecanismo es contrario a la Constitución, como quiera que (i) la sentencia C-379 de 2016, condicionó la vigencia del acto legislativo a la aprobación o negación del plebiscito, (ii) *"el fast track viola la competencia delegada en los congresistas por el constituyente primario, toda vez que les quita cualquier posibilidad de introducir proposiciones y cambios en las iniciativas presentadas por el gobierno"*, (iii) *"el fast track permite la implementación de elementos jurídicos que impondrán el régimen cubano en Colombia, contenidos en los Acuerdos firmados entre el presidente Santos y el grupo terrorista Farc"* y (iv) *"el fast track es la vía que permitirá el ataque inmisericorde del régimen comunista contra el pueblo cristiano evangélico"* 17 .

30. Los Congresistas del partido Centro Democrático,[18] mediante escrito radicado el 7 de diciembre de 2016, sin hacer explícita su postura respecto de los cargos formulados en la demanda, realizaron una serie de planteamientos relacionados con el contenido del Acto Legislativo 01 de 2016, tendientes a responder dos interrogantes específicos, a saber: uno, "*si los nuevos acuerdos de paz se adecuan a los postulados fijados por la Corte Constitucional con ocasión de la votación desfavorable del plebiscito del 02 de octubre*"[19] , y dos "*si conforme a lo previsto en el artículo 5 del Acto legislativo 01 de 2016, la refrendación de los Acuerdos por parte del Congreso de la República impediría la entrada en vigor de 'los instrumentos jurídicos para facilitar y asegurad la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera'*"[20] . En relación con lo primero, manifestaron que a partir de la sentencia C-379 de 2016 la Corte Constitucional le otorgó fuerza vinculante a la votación que resultada del plebiscito celebrado el 2 de octubre de 2016, disponiendo que en caso de que ganara el "no", lo procedente era dar lugar a una "*renegociación estructural*" y con posterioridad el nuevo documento debía ser sometido "*a la refrendación popular*", no por parte del Congreso de la República. Es inviable la refrendación por vía del legislativo, lo cual se evidencia en el hecho de que pese a que la mayoría de parlamentarios venían manifestando su apoyo al "sí", los resultados fueron totalmente opuestos, lo cual pone de presente la no coincidencia de criterios entre dicho órgano y el pueblo, ignorando que este último, al ser el constituyente primario, "*es la base de la estructura democrática, política y fuente originaria de las instituciones jurídicas y gubernamentales del Estado social, democrático y de derecho*"[21] .

Frente al segundo interrogante, señalaron que ante los resultados obtenidos con el plebiscito del 2 de octubre de 2016, el Acto Legislativo 1 del mismo año "*perdió vigencia*", pues el artículo 5 de dicho cuerpo normativo dispone una condición clara para que el mismo entre a regir en nuestro ordenamiento, a saber: que exista refrendación popular. Según los intervinientes, pese a lo anterior "*el Ejecutivo a través de sus mayorías en el Congreso de la República*" llevó a cabo un proceso de "*refrendación indirecta*" del que no existe referencia en nuestro ordenamiento jurídico, con la votación favorable de 75 senadores y 130 representantes a la Cámara. Con base en ello, los citados Congresistas concluyen que una refrendación distinta a la popular no permitiría activar los Acuerdos celebrados entre el gobierno y las Farc.

31. La Federación Comunal del Departamento de Putumayo, sin referirse a los cargos de inconstitucionalidad formulados contra los acápites normativos demandados, solicitó tener en cuenta un listado de 6 "*reclamaciones populares*", a saber: "*1. Que todas las leyes de implementación que han de ser adoptadas por la vía rápida del Congreso sean previamente consensuada con los sectores sociales y en especial comunales.* || *2. Que el proceso de implementación en las regiones parta por concebir, planificar y ejecutar su implementación con la población y en especial sus organizaciones, entre ellas las comunales que son las más importantes y estables en los territorios.* || *3. Que la eventual ejecución de obras en los territorios en el marco de la implementación, se haga a partir de la figura de los CONVENIOS solidarias con las comunidades de tal manera que sean transparente y eficiente su ejecución con el componente ciudadano.* || *4. Que de inmediato el Gobierno Nacional y la Fiscalía adopten un programa especial para abordar la grave situación de asesinatos contra dirigentes comunales que durante los últimos diez años son en promedio tres por mes con la más horrenda y silenciosa masacre contra sector social organizado alguno en la historia de Colombia; no más indiferencia, no más omisión de la Fiscalía, del Gobierno nacional, de la Comunidad Internacional frente a esta masacre.*|| *5. Que se establezcan en la nueva reforma tributaria gravamen alguno a las organizaciones comunales ni solidarias por el simple hecho de existir legalmente.* || *6. Que se dé cumplimiento estricto a la ley 1551 en cuanto a los deberes que tienen los Municipios con las Juntas de acción comunal*" 22 .

32. Los ciudadanos Andrés Vernaza y Jaime Castro defienden la constitucionalidad del artículo 5 del Acto Legislativo 1 de 2016, sobre el cual manifiestan que no sustituye la Constitución pues aunque por regla general los actos legislativos toman vigencia desde su promulgación, "*no existe una prohibición para que el Constituyente Secundario, en su libertad configurativa, someta a plazos, condiciones y/o modos, los actos reformatorios de la Constitución*"[23] . Señalaron además que la aclaración de la vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016, en relación con el análisis de cumplimiento de la condición dispuesta en el artículo 5, debe corresponder al Congreso de la República y no a la Corte, pues la autoridad que cuenta con potestades para determinar el momento en el que un acto del legislador produce efectos es el órgano que lo produjo. Por ello, indican que en caso de que el alto tribunal se refiera a la vigencia del acto en cuestión, estaría incurriendo en el quebrantamiento del principio de separación de poderes. Argumentaron que en la expedición del artículo 5 en mención se cumplió a cabalidad con el principio de consecutividad, pues el tema de la vigencia a partir de la refrendación popular fue algo que se mantuvo en discusión durante los 8 debates que dieron lugar a la promulgación del Acto Legislativo en referencia. Finalmente, se refieren a "*la imposibilidad de activar el procedimiento legislativo especial para la paz como consecuencia de la refrendación efectuada por el Congreso de la República por vía de proposición*"[24] , señalando que el trámite adelantado por el órgano legislativo tiene efectos eminentemente políticos y no jurídicos, Por ello, defienden la tesis según la cual el término "*refrendación popular*" incorporado en el artículo 5 en alusión sólo admite la interpretación de estarse refiriendo a la "*consulta directa al Constituyente Primario*"[25] .

33. Los ciudadanos Esteban Jaramillo, Carlos Hugo Ramírez y Jorge Bustamante[26] señalan que de la lectura de la sentencia C-379 de 2016 es posible deducir que ante los resultados del plebiscito celebrado el pasado 2 de octubre de 2016, es factible celebrar un nuevo acuerdo de paz o modificar el existente, lo cierto es que deberán ser objeto de consulta al pueblo para así lograr una refrendación. Por esa vía se puede dar cumplimiento a lo dispuesto en la ley estatutaria "*que regula el plebiscito especial*". En ese sentido, consideran que la voluntad popular sólo puede conocerse a través de los mecanismos dispuestos en el artículo 103 de la Carta Política, por lo que la representación del Congreso no puede sustituirla. De conformidad con lo anterior, afirman que al tener que pronunciarse sobre la constitucionalidad de los apartes normativos demandados, se torna necesario para la Corte Constitucional determinar el sentido adecuado del artículo 5 del Acto Legislativo en referencia, pues las normas controvertidas expresamente hacen depender la producción de efectos "*a partir de la entrada en vigencia*" del Acto, esto es, desde la perspectiva de quienes suscriben el memorial, partiendo de la refrendación que de manera directa haga el pueblo del mismo, por ser éste último el titular de la soberanía nacional. No obstante, concluyen que es necesario "*que se precise el alcance de los vocablos 'ratificación popular', para comprender de manera unívoca cuándo empieza la vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016*"[27] , sin que se excluya la participación directa del pueblo como parte integral del sentido de dicha expresión.

34. Un Grupo de organizaciones sociales[28] defiende la posibilidad de que el Congreso de la República refrende el acuerdo de paz celebrado entre el gobierno y las Farc, basadas en lo siguiente: (i) debe darse preeminencia a la "*aspiración de nuestro estado constitucional*" relacionado con el logro de la paz; (ii) el nuevo acuerdo producido con ocasión de los resultados del plebiscito incluye las opiniones de todos los sectores de la sociedad, lo cual dio lugar a que las propuestas y opiniones allegadas a la mesa de La Habana fueran tenidos en cuenta y discutidas en los debates desarrollados tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes; y (iii) el Congreso se encuentra plenamente facultado para adelantar la refrendación de los acuerdos, pues al haber sido elegida popularmente, no hay duda de que sus pronunciamientos son el resultado de la voluntad del pueblo.

35. Los ciudadanos Luz Matilde Caicedo, Lucy Mar Guevara, Auro Antido Riascos, Ernesto López, Joel Rojas, María Carlina Esterilla, José Ignacio Uribe Sanint, Maicol Andrés Martínez Vásquez, Plamo Emilio Cano, Fredy Lemus Machado, Luis Fernando Ocampo Trujillo, José Wilson Ospina, María Nancy Molina, Gened Loaiza, Samuel Enrique Julio Beltrán, María Concepción Rivera Correa, Pastora Montilla Chicaiza, José Alberto Ramírez, Óscar Javier Montañez Carvajal, Albert Marín Sánchez, Idaly Londoño Ruiz, Licímaco Antonio Ramírez Hincapié, Marisol Guarnizo Bonilla, Sidiani Olaya, Blanca Isabel Linarez, María Lenys Tabaco Maldonado, Yamid Clodomiro León Correa, María Otilia Pidiache Durán, Emilse Tabaco y Emilio Vergara Lombana allegaron sus intervenciones a esta Corporación, con documentos individuales de contenido idéntico,[29] en los que expresan su "*pleno respaldo al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*", y solicitan "*a*

las entidades nacionales, departamentales y municipales adelantar, de acuerdo con sus competencias, todas las acciones y medidas que se requieran para iniciar la implementación de dicho acuerdo"[30] .

36. La ciudadana Inés Cecilia López Flórez, Representante a la Cámara por el Departamento del Atlántico, sin pronunciarse expresamente sobre los cargos formulados en la demanda objeto de estudio, señaló que: (i) el ejercicio del derecho a la paz no puede estar atravesado por una violación del principio de separación de poderes, de conformidad, según la interviniente, con las sentencias T-102 de 2003, C-370 de 2006 y C-379 de 2016; (ii) el acuerdo de paz celebrado entre el gobierno y las Farc no garantiza una paz estable y duradera; (iii) no puede quebrantarse la voluntad popular y en ese sentido contrariar la decisión del constituyente primario en las votaciones del pasado 2 de octubre de 2016; (iv) el Acto Legislativo 1 de 2016 precisa en su artículo 5 que el mismo regirá a partir de la refrendación popular, entendida esta como la participación directa de la sociedad, por ello, al no haberse aprobado el plebiscito del 2 de octubre de 2016, para la representante es claro que no existe refrendación y por tanto el Acto no está produciendo y nunca produjo efectos, pues jamás nació a la vida jurídica; (v) de conformidad con lo anterior, en el sentir de la congresista es necesario que el Ejecutivo adelante ante el Congreso de la República un nuevo acto legislativo y tras su aprobación se someta a la voluntad del pueblo la refrendación del acuerdo renegociado; (vi) en atención a lo anterior, solicita la interviniente "*dejarle muy claro al ejecutivo que en las actuales circunstancias de modo, tiempo y lugar, es a todas luces improcedente implementar el mecanismo FAST-TRACK*".[31]

37. La Mesa de Participación de Víctimas[32] interviene ante la Corte Constitucional con el fin de manifestar que "*brinda[n] respaldo al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*", por lo que solicitan a la Corte Constitucional "*encontrar la ruta jurídica más expedita, con el fin de iniciar la construcción de la Paz y darle un mejor país a las próximas generaciones*". En ese sentido, manifestaron que apoyaban plenamente la refrendación adelantada por el Congreso de la República el día 29 de noviembre de 2016. El ciudadano Hernando Forero Rincón, por medio de escrito del 12 de diciembre de 2016, solicitó avalar el denominado procedimiento especial que en su criterio resulta "*absolutamente indispensable en este momento de gloriosa esperanza para hacer real una paz que casi el 95% de los colombianos que hoy somos no hemos disfrutado*"[33] . Fundamenta su petición en los artículos 2, 11 y 22 constitucionales y resalta que el acuerdo alcanzado entre el Gobierno Nacional y el grupo guerrillero de las FARC-EP pondrá fin a 50 años de guerra y traerá un ambiente de prosperidad, bienestar y progreso para la población colombiana.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

38. La Procuradora General de la Nación –E-, en su Concepto 6184 del 11 de octubre del 2016, le solicita a la Corte declararse inhibida por falta de competencia, o declarar inexequibles las previsiones acusadas. En primer lugar, reitera la tesis que ha sostenido el Ministerio Público en diversas ocasiones, de acuerdo con la cual la Corte Constitucional no tiene atribuciones para controlar actos reformatorios de la Constitución bajo el supuesto teórico de la prohibición de sustitución constitucional, porque el Constituyente solo previó límites "*formales*" al poder de reforma, no existen parámetros objetivos que definan los supuestos ejes axiales del orden constitucional, no hay normas que le atribuyan a la Corte la función de controlarlos, el control por vicios de competencia conduce a consecuencias antidemocráticas pues permite que los jueces desmonten decisiones tomadas por el pueblo (en referendos y asambleas constituyentes) y limita la eficacia del referendo derogatorio previsto en el artículo 377 de la Constitución. No obstante, si la Corte reafirma su competencia para controlar los actos reformatorios por vicios de competencia originados en la sustitución, la Vista Fiscal considera que no hay otros motivos que impidan un juicio de fondo. Advierte que el Acto Legislativo 01 de 2016 solo entra en vigencia cuando sea refrendado por el pueblo, hecho que no ha ocurrido y por tanto no está vigente. Pero dice que esto no se opone a un fallo de mérito pues el Acto Legislativo se encuentra en "*estado de latencia*" toda vez que su vigencia depende de una condición que aún puede cumplirse en el futuro. Ahora bien, como hay una cláusula de caducidad de las acciones públicas, prevista a su juicio en el artículo 242 numeral 3 de la Carta Política, la Corte debe pronunciarse mientras las acciones públicas no estén caducas y aunque no esté vigente el Acto, pues si no lo hace y entra en vigencia después del año siguiente a su promulgación quedaría sin control constitucional, a menos que la Corte se habilite para emitir un pronunciamiento por acciones públicas presentadas después de expirar el periodo de caducidad respectivo.

39. El Concepto Fiscal dice que, en caso de proceder a un fallo de fondo, ambos cargos deben declararse prósperos. En primer lugar, señala que de acuerdo con la jurisprudencia las normas transitorias también pueden incurrir en un vicio de sustitución de la Constitución, cuando implica "*la suspensión de un eje axial de la Carta*" [cita la sentencia C-588 de 2009[34]]. En concordancia, afirma que en este caso se sustituyen los principios de supremacía y rigidez constitucional, reconocidos por la Corte como "*ejes axiales*" de la Constitución [cita las sentencias C-1056 de 2012[35] y C-816 de 2004[36]] habida cuenta de que están contenidos en diversos preceptos constitucionales (menciona los artículos 4, 241, 374 y ss.). La supremacía y rigidez de la Constitución implican que la ley no puede reformar la Constitución y que esta tiene un procedimiento especial para su reforma. Al ser entonces un eje axial, entiende que de acuerdo con la jurisprudencia su "*modificación*" escapa al poder de reforma. Pues bien, aduce que esos principios fueron sustituidos por el artículo 1º (parcial) del Acto Legislativo demandado, ya que se igualó el número de debates de los procedimientos legislativo y de reforma constitucional mediante acto legislativo, lo cual supone "*atentar*" contra el principio de rigidez

constitucional pues hace inoperante la distinción entre poder constituyente originario y poder constituyente derivado o incluso los poderes constituidos ordinarios, lo cual se comprueba en el hecho de que los actos legislativos expedidos en virtud de la norma acusada tendrían el mismo procedimiento que las leyes estatutarias (cuatro debates, mayorías absolutas y control automático). Esta reducción de exigencias va en contra de un principio democrático esencial en las reformas constitucionales, garantizado por el trámite más exigente de las mismas, cual es la búsqueda del mayor consenso posible.

40. En segundo lugar, concuerda con el actor en que el principio de separación de poderes es un eje axial de la Constitución que se puede observar en un número plural de sus disposiciones (menciona los artículos 150, 154, 163, 166, 167, 168 de la Carta), tal como lo ha sostenido la jurisprudencia [cita las sentencias C-249 de 2012[37] y C-285 de 2016[38]]. En el diseño constitucional se aprecia que el Ejecutivo ejerce funciones legislativas en desarrollo de las disposiciones transitorias de la Constitución de 1991, en estados de excepción y en virtud de facultades extraordinarias conferidas por el legislador. En estas últimas se le confirieron al Presidente diversas facultades extraordinarias pero con ciertas particularidades: (i) buscaban garantizar la continuidad legislativa del país, (ii) bajo un contexto de necesidad perentoria dado el nuevo orden constitucional, (iii) tenían carácter subsidiario o residual, pues se ejercían ante la inactividad del Congreso, (iv) contaban con una limitación precisa y (v) el Congreso podía en todo momento modificar o derogar las normas expedidas en tal virtud. En los decretos legislativos dictados al amparo de los estados de excepción y en los decretos ley proferidos en ejercicio de facultades extraordinarias concurren esas mismas limitaciones. El principio de separación de poderes, así entendido, "*se desconoce*" con el acto reformatorio acusado, pues (a) confiere facultades legislativas ordinarias, no supeditadas a la inactividad del Congreso, (b) para la expedición de todo tipo de leyes ordinarias, excepto las tributarias, (c) con el objeto de que el Presidente pueda emitir por esa vía todas normas ordinarias que desarrollen el acuerdo, (d) y para implementar un acuerdo cuyo contenido se desconocía cuando se aprobó el Acto Legislativo 01 de 2016, de modo que confirió facultades legislativas para desarrollar una materia que era desconocida por el Congreso. Todo lo cual es extraño al principio de separación de poderes que identifica la Constitución.

41. Finalmente, estima que también es inconstitucional el segmento normativo del artículo 1 (parcial) cuestionado, de acuerdo con el cual el Presidente de la República puede provocar la prórroga del término de vigencia del procedimiento legislativo extraordinario contemplado en el Acto Legislativo. Es inconstitucional porque "*aniquila*", a su modo de ver, la función legislativa ordinaria al someterla a la voluntad del poder ejecutivo. Según el acto reformatorio demandado, los proyectos de acto legislativo y de ley que se aprueben bajo el procedimiento parlamentario especial para la paz contemplado en la reforma tendrán trámite preferencial, y por tanto absoluta prelación en el orden del día sobre cualquier otro asunto hasta tanto la Cámara o Comisión decida sobre él. Al admitir que un procedimiento de esta naturaleza se prorrogue, por decisión del Presidente de la República, el poder de reforma sujeta la función legislativa a la decisión del Ejecutivo, y le deja la posibilidad de que "*bloquee la función legislativa ordinaria*", con lo cual se invierte el principio de separación de poderes que exige sometimiento del Presidente al Congreso, pues ahora es este el que queda sujeto a la voluntad de aquél.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Asuntos previos. Competencia de la Corte Constitucional. Discusiones en torno a la facultad para conocer del vicio de sustitución, vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016 y aptitud de la acción pública

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas que instauren los ciudadanos contra los actos legislativos (CP art 241-1). No obstante, en el presente proceso se han invocado algunos argumentos orientados a limitar o cuestionar la competencia de la Corte para conocer de esta demanda. Se aduce, por parte del Ministerio Público, que esta Corporación carece de competencia para controlar los actos legislativos por supuestos vicios de sustitución; el Gobierno Nacional y el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo sostienen que la demanda no es apta para provocar un fallo de fondo, pues no presenta razones de inconstitucionalidad, aunque el Gobierno solicita de forma subsidiaria declarar la exequibilidad de las previsiones acusadas; otros intervinientes consideran que no se cuestiona la proposición jurídica completa, motivo por el cual la Corte debe integrar la unidad normativa o su decisión sería inocua; a su turno, el Concepto Fiscal agrega que si bien el Acto Legislativo 1 de 2016 no está vigente, hay materia jurídica para un fallo de mérito por cuanto la vigencia está latente ya que se supedita a una condición aún posible de cumplirse.[39] La Sala Plena de esta Corporación reitera, en primer lugar, su competencia para controlar vicios de sustitución de la Constitución en los actos legislativos.[40] En cuanto a las otras objeciones referidas, considera que no deben prosperar, por los motivos que se exponen a continuación.

a. Sobre la aptitud de la demanda y las peticiones de integración de la proposición jurídica completa o de la unidad normativa

2. El Gobierno Nacional[41] le solicita a la Corte inhibirse de emitir un fallo de fondo, por cuanto en su concepto la demanda no es apta para

provocarlo. No obstante lo cual, como ya se mencionó, subsidiariamente pide un pronunciamiento de exequibilidad. La solicitud de inhibición también la plantea el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. En esencia, ambas intervenciones sostienen que el actor no identifica apropiadamente los elementos definitorios de la Constitución, sino que se limita a considerar como tales sus manifestaciones concretas para hacerlas inmodificables, además no describe de forma exacta el contenido de las reformas demandadas, no justifica de manera suficiente la acusación sino que descarga su fundamentación en referentes jurisprudenciales y teóricos, y aparte pasa por alto determinados ingredientes del test de sustitución que ha definido la Corte Constitucional. El Ministerio Público, y las restantes intervenciones, no consideran que la demanda sea inepta y se pronuncian sobre el fondo de los cargos. La Facultad de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda le solicita a la Corte, de otro lado, integrar al juicio todos los literales del artículo 1º que consagran el proceso especial para la adopción de reformas constitucionales; el ciudadano Juan Manuel Charria Segura considera que se debe también emitir un pronunciamiento sobre el artículo 4º; y los ciudadanos Alirio Uribe Muñoz y Yesid Reyes Alvarado[42] le piden que incorpore al control el artículo 5º del Acto Legislativo, por haber entre este y las disposiciones acusadas una conexión íntima de sentido, en tanto la refrendación popular forma parte del procedimiento de reforma constitucional, y sin emitir un pronunciamiento sobre el particular el fallo sería inocuo. La Corte debe examinar todos estos puntos.

3. En primer lugar, la Sala no comparte los planteamientos que subyacen a las solicitudes de inhibición por supuestos problemas de ineptitud de la demanda. Ciertamente, la jurisprudencia ha señalado que "*cuando se trata de una demanda de constitucionalidad contra un Acto Legislativo con fundamento en un vicio de competencia por sustitución de la Constitución, las cargas en cabeza del demandante se agravan*".[43] No obstante, esta exigencia no puede interpretarse en un sentido que constituya una barrera de acceso a la administración de justicia constitucional para los ciudadanos que no tienen título de abogado, o que no son expertos en derecho o argumentación constitucional. La Constitución establece que "[t]*odo ciudadano*" (art 40), "*los ciudadanos*" (art 241) y "[c]*ualquier ciudadano*" (art 242) tiene derecho a interponer efectivamente acciones públicas de inconstitucionalidad contra los actos de reforma constitucional (art 241-1). A la luz de una interpretación razonable de los estándares de argumentación, los ciudadanos tienen entonces la carga de presentar una acusación suficientemente comprensible (clara), que recaiga efectivamente sobre el contenido de la disposición demandada (cierta), que muestre cómo la disposición sustituye la Carta (especificidad), con argumentos de naturaleza constitucional, y no puramente legales o doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia). La Sala Plena considera que en este caso el ciudadano demandante cumplió esa carga.

4. En efecto, para empezar, el actor señala que el Congreso redujo a una vuelta con cuatro debates el procedimiento de reforma constitucional, y que le atribuyó facultades extraordinarias al Gobierno no específicas o precisas. Estos dos preceptos del Acto Legislativo 1 de 2016, en su criterio, habrían en realidad sustituido la Constitución, primero, porque degradan la Carta al nivel jerárquico de la ley al exigir para su reforma los mismos debates que para modificar o expedir leyes y, segundo, porque habilitan de forma imprecisa y amplia al Gobierno para legislar extraordinariamente. El artículo 1º (parcial), a juicio del actor, sustituye un elemento definitorio de la Carta conformado por los principios de supremacía, rigidez y control constitucional, que de un lado impide alterar los mecanismos de reforma constitucional, y de otro reducir la rigidez constitucional hasta hacerla equivalente a la de las leyes. El artículo 2º (parcial), en su criterio, habría sustituido el principio de separación de poderes, que proscribe la atribución de facultades extraordinarias en ejercicio del poder de reforma y la delegación legislativa imprecisa. Como se observa, sus planteamientos son *claros* pues pueden ser comprendidos, y además son *ciertos* por cuanto es verdad que el artículo 1º (parcial) redujo a cuatro los debates para aprobar actos legislativos en un procedimiento que puede implementarse durante seis meses prorrogables por un tiempo igual, y lo es también que el artículo 2º le confirió facultades extraordinarias al Gobierno para legislar sobre un acuerdo final que puede versar sobre diferentes materias. No es este el momento de referirse a la valoración que hace el actor de cada una de esas normas, pues ese sería un juicio de mérito. Pero sus acusaciones no se dirigen contra proposiciones normativas inciertas. Además, aunque el actor efectivamente invoca algunos tratadistas y teóricos de la Constitución, no se limita a hacerlo sino que articula la acusación en sus propias palabras como una sustitución de la Constitución, por lo cual sus cargos son también *pertinentes*.

5. El ciudadano, además, al formular sus planteamientos esenciales en términos de una sustitución o remplazo de elementos que definen la identidad de la Constitución, no confunde este juicio con el de vulneración material que es propio del control sobre las leyes o las normas de rango legal. Los cargos por sustitución los construye, por otra parte, con apoyo en jurisprudencia constitucional en torno a tal juicio, pero aplica el test de inconstitucionalidad en sus propias palabras. Al fundar el primer cuestionamiento, por ejemplo, invoca algunas consideraciones contenidas en la sentencia C-1056 de 2012,[44] aparentemente referidas a los límites del poder de reforma en la modificación de los mecanismos de revisión constitucional. Del mismo modo, al justificar la segunda acusación se refiere en especial a la sentencia C-170 de 2012,[45] en la cual la Corte señaló que no se sustituye la Constitución con un acto de delegación legislativa pro témpore, "*siempre y cuando sea específica*". Antes que descalificar la aptitud de la demanda, este hecho muestra que es una acción pública idónea, pues la jurisprudencia es en principio pertinente, ya que a primera vista se refiere a los problemas planteados en los cargos propuestos. Los argumentos que presenta, en suma, despiertan una duda razonable de inconstitucionalidad en la Corte Constitucional. Por todo lo cual puede concluirse entonces que sus razones son *específicas* y *suficientes*. De tal suerte, la Sala considera que la acción pública es apta y la resolverá de fondo.

6. En cuanto se refiere, por otra parte, a las solicitudes de integración de la proposición jurídica y la unidad normativa, la Sala considera que plantean entre ellas un problema similar, aunque una proponga integrar al juicio los literales a), b), c), g), h), i) y k) del artículo 1º, otra el artículo 4º y las otras dos la incorporación del artículo 5º del Acto Legislativo 1 de 2016. En últimas, las cuatro intervenciones consideran que hay disposiciones no demandadas que han de ser también objeto de este pronunciamiento toda vez que tienen conexiones temáticas,

funcionales y normativas con los apartes demandados, y presentan dudas de inconstitucionalidad. En general, la jurisprudencia ha admitido excepcionalmente la integración judicial de textos legales que no han sido demandados, en tres supuestos.[46] Primero, cuando la disposición demandada individualmente no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar al proceso otra disposición no acusada. Segundo, cuando el precepto cuestionado está reproducido en otras normas del ordenamiento. Finalmente, cuando la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad. No obstante, esta jurisprudencia está configurada esencialmente para la integración judicial de normas en el contexto del control de previsiones legales o con fuerza de ley. Si su procedencia en ese ámbito es excepcional, en las demandas contra actos legislativos lo es aún más, habida cuenta del carácter rogado de las competencias de control de la Corte Constitucional sobre estos actos (CP arts. 241-1 y 379).

7. En efecto, la Corte ha sostenido que el control constitucional sobre los actos legislativos es rogado, y debe circunscribirse "*única y exclusivamente*" a los cargos presentados en la demanda.[47] Este carácter rogado del control de los actos legislativos se explica, primero, porque la Constitución le asigna a la Corte la función de resolver las "*demandas de inconstitucionalidad*", y en consecuencia debe en principio atenerse ellas; es decir, no solo a los cargos sino además a las normas efectivamente acusadas. Segundo, responde al hecho especial de que las acciones públicas en este contexto tienen un término de caducidad con independencia del vicio que presenten,[48] lo cual indica una diferencia relevante con respecto a leyes y decretos con fuerza de ley, pues la acción pública contra estos últimos solo caduca por vicios de forma, y no por ejemplo por vicios de competencia (CP art 242-3). El objetivo del término de caducidad indiscriminado para las acciones públicas contra actos legislativos es proveerlos de un nivel comparativamente más alto de estabilidad jurídica que aquél que les es dispensado a leyes y decretos ley (CP art 379). Esta vocación de mayor estabilidad implica que para declarar inconstitucionales los actos legislativos es preciso un debate ciudadano ante la Corte, y este debate no se daría si la Corporación llamada a resolver los cargos de la demanda incorpora otros, presentados por los intervinientes, que no han tenido ocasión de ser defendidos o refutados oportunamente por la ciudadanía en el proceso ante la Corte.[49]

8. Así, el diseño del control sobre los actos legislativos se opone entonces en principio a una interpretación analógica o extensiva de las causales de integración normativa, pues una operación de esta naturaleza podría exceder los límites de la demanda. La jurisprudencia constitucional en algunas ocasiones ha integrado al proceso de control sobre actos legislativos segmentos normativos no demandados. Por ejemplo, en la sentencia C-285 de 2016, la Corte se pronunció sobre la demanda dirigida contra las principales normas que regulaban el Consejo de Gobierno Judicial en el Acto Legislativo 02 de 2015. Al advertir que la instauración del Consejo de Gobierno Judicial fue fruto de una extralimitación de competencias del poder de reforma, la Corporación declaró inexequibles en lo pertinente las previsiones acusadas. No obstante, había otras disposiciones, como el artículo 8 del Acto Legislativo, que no habían sido demandadas pero se referían también al referido organismo. La Corte integró entonces dichos preceptos al juicio, para sanear la Constitución, y declaró inexequibles las remisiones remanentes a la institución. Esta no fue, sin embargo, una operación anterior sino posterior al juicio sobre los segmentos demandados, y tenía la función natural de evitar incoherencias en la Constitución, que podrían producirse al conservar en su texto alusiones a una institución incorporada inválidamente al orden jurídico.[50] Fuera de ese supuesto, en la sentencia C-579 de 2013 la Corporación integró también al juicio apartados de una reforma constitucional que no habían sido identificados en la demanda. Debía resolver entonces una acción pública dirigida únicamente contra los vocablos "*máximos*", "*cometidos de manera sistemática*" y "*todos los*", previstos en el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2012. Como se observa, individualmente, estas expresiones no tenían un contenido deóntico claro, por lo cual se consideró útil integrar todo el precepto del cual formaban parte para comprender el instrumento allí regulado.

9. No obstante, en ninguna de estas situaciones se amplió el objeto del pronunciamiento de constitucionalidad, en el sentido de expandir los cargos o considerar otros adicionales a los de la acción pública. En el primer caso, la Corte declaró inexequibles las remisiones como una consecuencia colateral de la inconstitucionalidad de las disposiciones principales controladas. En el segundo, esta Corporación incorporó en el proceso fragmentos normativos no censurados solo con el fin de aclarar el sentido de las expresiones aisladas efectivamente acusadas. En este asunto, por el contrario, las solicitudes de integración necesariamente ampliarían los cargos o los adicionarían. Este es particularmente el caso de la petición de enjuiciar el artículo 4º del Acto Legislativo. En principio la Sala no observa razón alguna que la sustente, y así lo que busca el ciudadano es simplemente adicionar, a los que trae la demanda, otro problema de inconstitucionalidad.

10. Algo similar ocurre con las intervenciones de los ciudadanos Alirio Uribe Muñoz y Yesid Reyes Alvarado. Entre lo regulado en el artículo 1º literal f) y lo previsto en el artículo 5º del Acto Legislativo 1 de 2016 existe una relación que debe tenerse en cuenta en el juicio de constitucionalidad. Sin embargo, de allí no se infiere que entonces la Corte pueda emitir un juicio de validez sobre el artículo 5º, primero porque no es el mecanismo de reforma constitucional en su integridad el blanco de las censuras del ciudadano demandante, sino solo uno de sus engranajes; y segundo, porque los intervinientes solicitan que el artículo 5 sea incorporado al proceso para, además, enjuiciarlo por un asunto adicional a los cargos de la demanda. En efecto, según el ciudadano Reyes, el artículo 5º es inconstitucional por cuanto introduce a la Constitución un nuevo mecanismo de reforma constitucional, el "*plebiscito especial constituyente*", desprovisto de los controles que tienen las cláusulas de reforma establecidas por el Constituyente originario para evitar la imposición ilegítima de una decisión mayoritaria al resto del cuerpo ciudadano. De acuerdo con el ciudadano Uribe Muñoz el artículo 5º es inconstitucional pues introduce un mecanismo de reforma plebiscitaria de la Carta, que verdaderamente sustituye el esquema de reforma constitucional, pues supedita la puesta en vigencia de un acto del Congreso a un acto facultativo de otra rama del poder público, y del pueblo, materia que es incompatible con su autonomía política. Como se observa son cargos distintos a los del demandante.

11. Los intervinientes mencionados pueden ejercer su derecho fundamental a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución, si les asiste la convicción de que el artículo 5º es inconstitucional. Para emitir un fallo sobre esa disposición normativa es preciso que haya una demanda en forma en su contra, que a su turno propicie un debate ciudadano, pues esta es una condición necesaria de legitimidad de un pronunciamiento de mérito en torno a un problema de inconstitucionalidad en un acto legislativo. Admitir la presentación de cargos de inconstitucionalidad distintos a los de la demanda, además en intervenciones instauradas de forma extemporánea, cuando ya se ha extendido el Concepto Fiscal, no solo desconoce el diseño de los procesos de constitucionalidad (CP art 242), sino que en el fondo restringe el derecho fundamental de los ciudadanos a intervenir respecto de los problemas de inconstitucionalidad en torno a los actos más fundamentales del orden político, como son las reformas a la Carta.

12. Finalmente, la petición que hace la Facultad de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda busca una integración normativa con todos los literales del artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016, puesto que se refieren al mecanismo especial de reforma constitucional. En concepto de la Corte, sin embargo, el literal f) es comprensible en sí mismo, pues dice que los actos legislativos serán tramitados en una sola vuelta de cuatro debates y que el tránsito del proyecto entre una y otra Cámara será de ocho días; no está reproducido en otras disposiciones; y aunque está relacionado con otros preceptos del Acto Legislativo estos no presentan dudas de inconstitucionalidad. Tales motivos son suficientes para no acceder a la integración. 51 Por lo demás, lo que cuestiona el actor no es todo el procedimiento especial de enmienda, sino uno de sus engranajes. Sus acusaciones estriban en que las reformas tengan solo cuatro debates, como los exigidos para la formación de las leyes, y no que *además* tengan mayoría absoluta, control constitucional automático, entre otras propiedades. No solo no se observa entonces ninguna causal de integración, sino que es además improcedente acrecer el cargo con otras disposiciones. Es claro para esta Corporación que, al enjuiciar el enunciado censurado, debe interpretarlo en el contexto de la reforma. Sin embargo, una cuestión es controlar un enunciado normativo interpretado en su contexto, y otra muy distinta es controlar todo el esquema normativo. Si la Corte integra, como pretende la intervención, los literales a), b), c), g), h), i) y k) del artículo 1º, es porque puede declararlos inconstitucionales; es decir, porque puede juzgar la exequibilidad de todos y cada uno de los elementos del procedimiento de reforma. Sin embargo, si eso hiciera estaría desbordando los márgenes de la acción pública, pues no es eso lo que cuestiona el actor. Lo demás es un referente de contexto y no el objeto de un cargo de inconstitucionalidad.

13. Por lo anterior, la Corte Constitucional no podría acceder a las solicitudes indicadas, pues de hacerlo adicionaría cargos a los formulados en la demanda y, como se dijo, excedería los límites de su propia competencia (CP art 241-1).

b. Vocación de vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016. Competencia de la Corte para emitir un pronunciamiento de fondo en el presente caso

14. La Procuradora General de la Nación (e) destaca que el acto reformatorio no está vigente, pero considera que esto no es obstáculo para emitir un pronunciamiento de constitucionalidad por cuanto su vigencia se encuentra en "*estado de latencia*" toda vez que la misma depende de una condición que aún puede cumplirse en el futuro.[52] Como hay una cláusula de caducidad de las acciones públicas, prevista a su juicio en el artículo 242 numeral 3 de la Carta Política, el Ministerio Público estima que la Corte debe pronunciarse mientras no estén caducas y aunque no esté vigente el Acto, pues si no lo hace y este entra en vigencia después del año siguiente a su promulgación quedaría sin control constitucional, a menos que la Corte se auto habilite para emitir un pronunciamiento por demandas presentadas después de expirar el periodo de caducidad respectivo. La Sala debe entonces decidir si le asiste competencia para resolver la acción de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 1 de 2016, teniendo en consideración este planteamiento del Concepto Fiscal.

15. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que la Corte carece de competencia para resolver acciones públicas contra proyectos de acto legislativo, en cuanto no han sido promulgados.[53] Esto se debe a que, según la Carta, los actos de reforma constitucional solo pueden demandarse "*dentro*", y no por fuera, "*del año siguiente*" a su promulgación, lo cual supone entonces que deben haber sido promulgados (CP art 379).[54] Sin embargo, en este caso se constata que las disposiciones acusadas fueron promulgadas. El Acto Legislativo 1 de 2016 se publicó el 7 de julio del presente año, en el Diario Oficial 49.927 del 7 de julio de 2016. Ahora bien, la jurisprudencia ha establecido también que para emitir fallos de mérito frente a las demandas de inconstitucionalidad es preciso que los actos sometidos a control estén vigentes, *o no lo estén pero produzcan efectos o tengan vocación de producirlos*.[55] Bastaría entonces, como se observa, con que los actos sujetos a control tengan potencialidad de entrar en vigencia y de producir efectos jurídicos. Si tienen esta vocación, entonces no carecería de objeto un pronunciamiento de constitucionalidad, pues buscaría precisamente evitar menoscabos futuros y jurídicamente probables a la supremacía e integridad de la Constitución. Por esa razón, en la sentencia C-634 de 2011 la Corte falló de fondo la demanda contra una ley que ya había sido promulgada pero no estaba aún vigente, pues su vigencia estaba sujeta a un plazo y tenía entonces vocación de entrar en vigor.[56] Es por tanto necesario definir si el Acto Legislativo 1 de 2016 cuenta en su configuración con la vocación de entrar en vigor, para lo cual es indispensable establecer en abstracto el alcance de sus condiciones normativas de vigencia.

16. La Corte observa que artículo 5º del Acto Legislativo al cual pertenecen las disposiciones acusadas supedita su entrada en vigencia a una "*refrendación popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*". Sin embargo el Acto Legislativo no define qué debe entenderse por "*refrendación popular*". En los antecedentes parlamentarios de la reforma puede apreciarse además que durante su trámite aún no se había establecido un único mecanismo de refrendación de acuerdos finales para la terminación del

conflicto, y fue precisamente por eso que se dejó un término genérico y comprehensivo ('*refrendación popular*').[57] La concepción de la refrendación popular que se refleja en las deliberaciones del Congreso estaba ciertamente atada a un mecanismo de participación ciudadana. Pero no es posible establecer con la misma certeza si cualquier mecanismo de participación era suficiente, si era exigible agotar más de uno de ellos en caso de resultados adversos, o si luego de la expresión ciudadana era factible abrir un escenario adicional de negociación en busca de mayores consensos. Por lo demás, las expectativas del órgano que emite una constitución o una reforma constitucional pueden informar el sentido normativo que se les atribuya. Pero es también claro que los redactores de una norma no logran prever ciertos desenvolvimientos sociales y políticos, que desajusten el balance de principios contenido en sus reglas, y es por eso que las expectativas originales, aunque informan, no determinan el sentido de la interpretación constitucional.[58]

17. La Constitución de 1991, al margen del acto bajo control, no emplea en ninguna de sus previsiones conjuntamente las palabras "*refrendación popular*", y de hecho tampoco usa el vocablo "*refrendación*". En algunas de sus disposiciones la Carta regula los referendos de leyes, de reformas constitucionales y de creación de regiones (CP arts. 103, 170, 307 y 377), que pueden concebirse como procesos para la refrendación popular. Pero no es posible reconducir la refrendación popular solo al género de los referendos, pues la jurisprudencia ha considerado por ejemplo que el Congreso puede clasificar como de *refrendación popular* a un mecanismo como el *plebiscito*.[59] Por su parte, las leyes estatutarias sobre mecanismos de participación ciudadana tampoco proveen un significado expreso para esos términos. Ni la Ley 134 de 1994 '*Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*', ni la Ley 1757 de 2015 '*Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*', usan o definen la expresión *refrendación popular*. La Ley 1745 de 2015 '*Por medio de la cual se dictan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado*' no emplea tampoco esos vocablos en sus previsiones. La Ley 1806 de 2016 '*por medio de 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*', en su título y en sus artículos alude al término "*refrendación*", pero de hecho no emplea el vocablo "*popular*", y en momento alguno precisa qué debe entenderse por "*refrendación popular*".

18. La Corte, de otro lado, solo en dos sentencias ha usado de forma conjunta los términos "*refrendación popular*", precisamente al controlar los proyectos que concluyeron en las Leyes 1745 de 2015 y 1806 de 2016, antes referidas. En la sentencia C-784 de 2014, al revisar el proyecto que se convirtió en Ley Estatutaria 1745 de 2015, empleó estas palabras para aludir al contexto comparado de celebración e implementación de acuerdos de paz con participación ciudadana.[60] En la sentencia C-379 de 2016, al controlar el proyecto que se convirtió en Ley Estatutaria 1806 de 2016, se usan esos términos en numerosas ocasiones, para aludir al plebiscito como un mecanismo apto para la refrendación popular.[61] Pero en ninguna de ellas la Corte ofrece una definición cerrada de "*refrendación popular*", que sea útil en general o para los efectos de interpretar el artículo 5º del Acto Legislativo 1 de 2016. En la sentencia C-379 de 2016 se afirma que los referendos y los plebiscitos, regulados en las Leyes 1745 de 2015 y 1806 de 2016, pueden ser instrumentos idóneos para la refrendación popular de los acuerdos de terminación del conflicto y de las medidas que los implementen (fundamentos 30 y 92). Pero esto no significa que sean los *únicos* aptos para ese fin. En efecto, en la sentencia C-784 de 2014 la Corte afirmó que la creación de instrumentos especiales para refrendar actos que persigan terminar el conflicto no busca cerrar, restringir o dificultar la transición hacia una sociedad en paz, sino abrir vías que faciliten ese tránsito en el marco de la Constitución y la ley. Por tanto, las leyes estatutarias sobre referendos o plebiscitos especiales no imponen un deber inexorable de usar los instrumentos allí regulados para poner fin al conflicto, sino que se limitan a ensanchar el universo de alternativas políticas disponibles:

"[e]l fin de estas reformas no es cerrar, restringir o dificultar los cauces institucionales antes previstos para implementar políticas de terminación del conflicto sino, por el contrario, abrir umbrales que en el marco de la Constitución suministren más y mejores opciones para la superación del conflicto armado y el tránsito hacia la paz. […] como su *finalidad* no es recortar las opciones institucionales al servicio de la paz, no puede entenderse esta iniciativa como la imposición para el Estado de una obligación inexorable de tramitar mediante referendos constitucionales los proyectos de reforma que resulten precisos para implementar acuerdos finales de terminación del conflicto. Los referendos de que trata este Proyecto de Ley han de ser entendidos como *una* opción institucional legítima, entre otras, y no como la única posibilidad, ni tampoco como la única legítima, para materializar los acuerdos finales".[62]

19. El ordenamiento jurídico no define entonces qué debe entenderse por *refrendación popular*, y es además claro que –según el caso- el plebiscito o el referendo pueden servir para refrendar popularmente los actos de un proceso de terminación del conflicto, pero no son los únicos aptos para ello. Además, según los antecedentes parlamentarios del Acto Legislativo 1 de 2016 el término *refrendación popular* es deliberadamente genérico y comprehensivo, capaz de abarcar distintos métodos de ratificación, sin que estuvieran presentes características necesarias y suficientes que agotaran su significado.[63] Ahora bien, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado que cuando una norma o reforma constitucional contemplan una institución jurídica, pero no la desarrollan expresamente, hay "*un amplio margen de configuración*" para las autoridades llamadas a aplicarlas o configurarlas.[64] Esto indica que en principio son posibles distintas formas de refrendación popular del acuerdo final, que pueden ser definidas por los órganos encargados de aplicar el Acto Legislativo.

20. Lo anterior no significa que pueda entonces asignársele cualquier significado a la *refrendación popular*. La atribución de sentido a conceptos genéricos usados en la Constitución tiene también ciertos límites. Pero su alcance no se puede establecer únicamente con arreglo a una exégesis literal de las palabras, aun cuando el texto sea sin duda relevante en la interpretación. Una Constitución debe interpretarse de forma integral y armónica. La jurisprudencia constitucional ha señalado, en sintonía con una tendencia más amplia en el derecho comparado, que una Constitución debe interpretarse de forma integrada, armónica y coherente.[65] Los límites del concepto de refrendación popular, vienen determinados por sus márgenes semánticos, su contexto de expedición, los principios constitucionales que aspiran a realizar, sus relaciones con otras previsiones normativas, y las aproximaciones conceptuales relevantes en la jurisprudencia nacional, la teoría constitucional y jurídica en general. A falta de definición expresa en el ordenamiento, debido a que no se identifica estrictamente con un mecanismo de participación ciudadana en específico, y a causa de que está prevista como una condición para la entrada en vigencia de un esquema institucional para facilitar la transición hacia la paz, un análisis jurídico integral de la expresión "*refrendación popular*" ofrece el siguiente marco conceptual. En ese contexto preciso, la refrendación popular designa un (i) *proceso*, (ii) *en el cual haya participación ciudadana directa*, (iii) *cuyos resultados deben ser respetados, interpretados y desarrollados de buena fe*, *en un escenario de búsqueda de mayores consensos*, (iv) *proceso que puede concluir en virtud de una expresión libre y deliberativa de una autoridad revestida de legitimidad democrática*, (v) *sin perjuicio de eventuales espacios posibles de participación ciudadana para la revisión específica de aspectos concretos ulteriores.* Mientras los órganos políticos encargados de aplicar las previsiones del Acto Legislativo 1 de 2016 se mantengan dentro de esos límites, pueden definir si se ha cumplido la *refrendación popular*, que es condición para su entrada en vigencia. A continuación se desarrollan las características de estos márgenes, fundamentales para precisar la vigencia de las normas acusadas:

20.1. *Un proceso*.- La regulación constitucional y la jurisprudencia sobre la materia revelan que con los términos '*refrendación popular*' se denota ante todo un *proceso*, y no un *acto único*. En la sentencia C-379 de 2016 la Corte Constitucional habló por eso expresamente del "*proceso de refrendación popular de los acuerdos de paz*". Y, en una aproximación más general, la jurisprudencia ha considerado que los plebiscitos y los referendos constitucionales son aptos para configurar una *refrendación popular* (sentencia C-397 de 2016, fundamentos 30 y 92), precisamente porque en ambos concurre el carácter de *procesos*, y no de actos únicos o simplificados. El referendo constitucional aprobatorio, como se indicó, exige iniciativa gubernamental o ciudadana, ley convocatoria, control constitucional automático, participación ciudadana directa en la consulta y luego escrutinio y certificación electoral. Es por esto que la Corte lo ha considerado un "*complejo procedimiento*" de reforma constitucional (sentencia C-1121 de 2004). En el plebiscito puede decirse algo equivalente, pues exige primero un acto del Presidente de la República que lo convoca, luego participa el Congreso según la Constitución y la ley, posteriormente interviene el pueblo que vota la consulta, y tras ello hay actos de escrutinio y certificación electoral.

El hecho de que sea un *proceso*, integrado entonces por varios actos, no es sin embargo solo un atributo formal atinente a la cantidad de actos que lo integran. Designa también, o ante todo, la intervención de diversas autoridades en un ejercicio de *frenos y contrapesos*. Cuando el artículo 5º del Acto Legislativo 1 de 2016 condiciona la entrada en vigencia de este último a la *refrendación popular* del acuerdo final, lo hace en el marco de un Estado Constitucional de Derecho, organizado en forma de república con separación de poderes, y bajo el respeto de los derechos de las minorías (CP Preámbulo y arts. 1, 2, 113). En este contexto institucional, sería inconcebible una refrendación popular entendida como un acto único en el cual el pueblo se pronuncie, sin controles previos o ulteriores, en torno a un asunto de interés colectivo, toda vez que su intervención podría quedar así despojada de límites, en un Estado que se caracteriza por limitar el ejercicio del poder constituido. Es por eso que los referendos constitucionales aprobatorios y los plebiscitos, dos mecanismos que la Corte ha destacado hasta la fecha como de refrendación popular de acuerdos finales o de sus actos de implementación, exigen o autorizan la intervención previa y posterior de otros órganos además del cuerpo electoral (CP arts. 104 y 378). En los referendos constitucionales aprobatorios deben participar antes de la consulta ciudadana el Congreso y la Corte Constitucional. En los plebiscitos intervienen el Presidente de la República y el Congreso con antelación a la decisión popular. Además, en ambos casos está previsto por ejemplo un control constitucional posterior a la decisión del pueblo (CP art 241 nums 1 y 3). De este modo se tratan de conciliar los principios de la democracia participativa, con los del Estado social de derecho republicano, pluralista y multicultural.

20.2. *Un proceso en uno de cuyos tramos hay participación ciudadana directa*.- Ahora bien, los términos '*refrendación popular*' deben interpretarse de forma coherente con el modo como se usan las expresiones '*refrendación*' y '*popular*' o '*populares*' convencionalmente y en la Constitución.[66] Por refrendación se entiende de forma convencional una ratificación, convalidación, certificación o aprobación. Y, por su parte, los vocablos '*popular*' o '*populares*' se emplean en la Carta y en el constitucionalismo para aludir a autoridades, actos o procesos en cuya elección o configuración hay *participación ciudadana directa*. Es este entonces el sentido de las expresiones mencionadas cuando se hace referencia a autoridades, cargos o Corporaciones de '*elección popular*' (arts. 122, 125, 126, 134, 237, 262, 265, 272, 277, 299, 303, 312, 314, 318), a la '*iniciativa popular*' (arts. 154, 159, 197), a la '*votación popular*' o al '*voto popular*' (arts. 202, 247, 293), al '*pronunciamiento popular*' (art 241 nums 2 y 3), a las '*consultas populares*' (arts. 40, 100, 103, 105, 107, 297, 319, 321, 323 y 379), a las '*acciones populares*' (art 282, conc 88) o a la '*participación popular*' (art 377). Es entonces claro que en la refrendación popular debe haber elementos de ratificación, convalidación, certificación o aprobación, y además participación directa del pueblo. Por lo cual es razonable inferir que la "*refrendación popular*" remite en principio a los mecanismos de participación ciudadana previstos o regulados en la Constitución, o creados por el legislador y desarrollados según las condiciones constitucionales, tales como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa, la revocatoria de mandato, entre otras (CP arts. 37, 40, 103-106, 107 y ss.).[67] Sin embargo, más allá de esto, la sola noción de una '*refrendación*

popular' no predetermina si la participación ciudadana directa debe o puede (i) exigir la intervención de organismos representativos, (ii) contemplar la mediación ciudadana al final del proceso o en una etapa previa, (iii) tener carácter decisorio, deliberativo o propositivo, o más de uno de estos atributos conjuntamente, (iv) tener carácter vinculante o no, y en qué sentido. Obsérvese:

(i) La participación ciudadana puede o no exigir una intervención de organismos de la democracia representativa. En algunas ocasiones, necesariamente, para la intervención popular deben mediar corporaciones de representación democrática, como ocurre por ejemplo con el plebiscito, en el cual la iniciativa recae sobre el Presidente de la República y debe contar con un aval del Congreso; o con los referendos aprobatorios de reformas constitucionales, que exigen previa ley convocatoria; o con los cabildos abiertos, que presuponen la existencia de organismos de representación territorial que se abren en cabildos (CP arts. 104 y 378); o con la iniciativa popular, que consiste en presentar iniciativas normativas ante organismos de representación política, a los cuales les corresponde entonces desarrollarlas (CP art 103). En contraste, en otros mecanismos de participación la ciudadanía puede intervenir sin necesidad de pasar por una institución de la democracia representativa, aunque si bien con otros controles de orden judicial, como en los eventos de referendo derogatorio o revocatoria de mandato (CP arts. 103, 241-2, 377, 379).

(ii) La intervención de la ciudadanía o de los órganos de representación puede además ponerle fin al proceso o ser previa a un acto final. En los referendos constitucionales la intervención del pueblo suele ser en sentido estricto un acto final del proceso (CP art 378). Sin embargo, en otras ocasiones el pueblo interviene en una etapa previa, y su voluntad luego es objeto de interpretación y desarrollo por un organismo representativo. Por ejemplo, en un proceso constituyente, según se indicó, el Congreso emite en primer lugar una ley que consulta al pueblo para decidir si convoca una Asamblea Nacional Constituyente. Si el Pueblo se pronuncia en sentido favorable y conforme a los requisitos constitucionales, entonces hay una elección de delegatarios a la Asamblea Nacional, y estos serían los encargados de emitir el acto constituyente final (CP arts. 374 y 376). Aunque es posible que la obra de la Asamblea Constituyente sea sometida a ulterior referendo ciudadano aprobatorio, este no es un requisito necesario para su validez (CP art 376). Es relevante destacar, sin embargo, que incluso si no hay referendo posterior para aprobar los actos constituyentes sería legítimo considerar que ha habido una reforma a la Constitución refrendada popularmente, en la medida en que la Asamblea Nacional haya desarrollado el mandato popular. En sentido semejante, en los cabildos abiertos la participación ciudadana es deliberativa y *previa* a la circunstancial intervención de las respectivas corporaciones de representación territorial, las cuales están en el deber de interpretar y respetar la deliberación política de la ciudadanía (CP arts. 103 y Ley 1757 de 2015 art 28).

(iii) La participación ciudadana se puede además expresar de diversas formas. En ciertas hipótesis se puede manifestar mediante decisiones electorales, como ocurre por ejemplo con las elecciones de autoridades públicas, las consultas, los plebiscitos o los referendos (CP arts. 103 y s). En otras ocasiones, la ciudadanía participa por medio de argumentos o deliberación política, como acontece en los cabildos abiertos o en los procesos de constitucionalidad (CP arts. 103, 236-2, 241 y 242). Finalmente, en otras situaciones, la voluntad popular se revela a través de la organización y la exposición de una propuesta colectiva, tal como acontece con la iniciativa popular normativa (CP arts. 2, 40, 103, 107 y ss.).

(iv) Finalmente, la participación popular directa puede ser vinculante o no. La intervención ciudadana es vinculante, por ejemplo, en la elección de autoridades públicas, pues salvo casos de nulidad electoral la decisión del pueblo es irrevocable (arts. 132, 190, 202). Sin embargo, en otros supuestos la intervención ciudadana directa puede no ser vinculante, y estar sujeta a modificaciones. Esto ocurre por ejemplo con la iniciativa popular, toda vez que las corporaciones públicas pueden no aprobar el proyecto de norma allí expresado (CP art 154). Por lo demás, el carácter vinculante de una decisión puede tener implicaciones diferentes según el mecanismo, sus resultados y el organismo sujeto a sus efectos. Por ejemplo, es claro que según la Constitución en un plebiscito "[l]*a decisión del pueblo será obligatoria*" (art 104). Sin embargo, en la sentencia C-379 de 2016, la Corte señaló que un plebiscito tiene efectos vinculantes para el Presidente de la República y no para las restantes ramas y órganos del poder público.[68] Un referendo constitucional aprobatorio tiene fuerza normativa, tanto si se aprueba el proyecto de reforma sometido a consulta como si el resultado es el opuesto (CP art 378). No obstante, en la sentencia C-180 de 1994, la Corte consideró ajustado a la Constitución un precepto que autorizaba a las corporaciones públicas a revisar las normas derogadas o aprobadas mediante referendo, con mayoría absoluta dentro de los dos años subsiguientes a la reforma.[69] En sentido similar, en la sentencia C-150 de 2015, la Corte Constitucional declaró exequible una previsión que autorizaba a las respectivas corporaciones a reconsiderar las normas aprobadas o derogadas mediante referendo, aunque solo después de los dos años.[70]

En suma, se observa entonces que la refrendación popular exige *participación ciudadana* directa, la cual puede darse con o sin intervención de organismos representativos; al final o de forma previa a la mediación de las instituciones representativas; tener carácter decisorio, deliberativo o propositivo; y ser vinculante o no y, si lo es, puede serlo de distinto modo según el mecanismo, sus resultados y el organismo sujeto a sus efectos.

20.3. *Proceso con participación ciudadana directa cuyos resultados deben ser respetados, interpretados y desarrollados de buena fe, en un*

escenario de búsqueda de mayores consensos.- Para que haya refrendación popular de un acto o acuerdo para la terminación del conflicto, el orden constitucional no predetermina entonces si la participación ciudadana debe ser previa o final. Cuando es final, esto significa que solo hay refrendación popular si el pueblo en una intervención directa y última ratifica positivamente el referido acuerdo. Esta hipótesis no requiere precisiones conceptuales. Sin embargo, cuando la intervención del pueblo es previa, es legítimo que tras la expresión ciudadana el proceso continúe y concluya en virtud de las competencias de una autoridad instituida. En estos casos se usan los mecanismos de participación como instrumentos de *consulta previa* al pueblo, y valen como procesos de refrendación popular si los actos subsiguientes a la intervención ciudadana están encaminados hacia interpretar, respetar y desarrollar sus resultados de *buena fe*, en un escenario de búsqueda de mayores consensos (CP arts. 22, 83, 188 y 189).

En efecto, puede observarse por ejemplo que según el Preámbulo es el "*Pueblo de Colombia*" el que dicta la Constitución Política de 1991. Sin embargo, en estricto sentido, la Carta vigente no se sometió a ratificación popular directa y posterior. El hecho de que, a pesar de esa circunstancia, sea el Pueblo de Colombia quien haya decretado la nueva Constitución se debe no a una ficción, sino a que la Asamblea Constituyente desarrolló de *buena fe* el mandato popular expresado en las votaciones para su convocatoria y elección, en un escenario de búsqueda de mayores consensos. Del mismo modo, según el artículo 376 de la Carta, una Asamblea Constituyente con competencia limitada puede introducir reformas trascendentales al orden constitucional, pero solo se entenderá que es refrendada popularmente –aun cuando no se someta a ratificación ciudadana posterior- si interpreta, respeta y desarrolla la voluntad del pueblo expresada en su convocatoria y elección, lo cual presupone precisamente buena fe en el ejercicio del poder de reforma constitucional.[71] En el derecho comparado pueden reconocerse métodos de refrendación popular previa equivalentes. En ciertos ordenamientos, para enmendar la Constitución a través del Parlamento se requiere que este último adelante un número determinado de debates, que se convoquen nuevas elecciones parlamentarias en medio del procedimiento, y que el Parlamento reintegrado decida si ratifica el proyecto tramitado con antelación. Pues bien, en estos casos la ciudadanía interviene para elegir la nueva conformación del Parlamento, y no para tomar una decisión directa, específica y exclusiva sobre el proyecto de reforma. Son los nuevos representantes, elegidos en el interregno del proceso de enmienda, quienes toman esa determinación. Aun así, este proceso contrae según la teoría constitucional el carácter de un *referéndum*, por lo mismo equivalente a una refrendación popular, por la intervención previa de la ciudadanía.[72]

El proceso de refrendación por consulta popular previa adquiere importancia fundamental cuando la intervención ciudadana versa sobre la forma de cumplir un mandato constitucional, pero no hace desaparecer ni suspende la obligación de observar ese mandato. Por ejemplo, en contextos como el que provoca la expedición del Acto Legislativo 1 de 2016, un pronunciamiento popular mediante plebiscito, en la medida en que no reforma la Constitución, deja intacto el deber del Presidente de la República de garantizar el orden público, proveer a la defensa y la seguridad nacional, y celebrar acuerdos de paz (CP arts. 22 y 189 nums 3, 4 y ss.). Por lo mismo, si se somete a un plebiscito una determinada concreción de la política de paz, expresada en un acuerdo con grupos armados, y el pueblo la vota negativamente, el deber del Presidente de la República es respetar esa decisión y abstenerse de implementarla tal cual está. En la sentencia C-379 de 2016, dijo la Corte por ese motivo que "*la consecuencia correlativa de la votación desfavorable o de la falta de votos suficientes para la* [ratificación del acuerdo], *es la imposibilidad jurídica para el Presidente de adelantar la implementación de ese Acuerdo en específico*". Pero ese pronunciamiento no neutraliza su obligación constitucional de lograr la paz (art 22), y por tanto debe perseguir otras formas de concretar este imperativo. Como señaló la Corte en esa misma sentencia, al abordar esta cuestión:

"el plebiscito especial no tiene por objeto someter a consideración de las ciudadanas y ciudadanos ni el contenido y alcance del derecho a la paz, ni las facultades que la Constitución confiere al Presidente para restablecer y mantener el orden público a partir de diferentes vías, entre ellas la salida negociada al conflicto armado a través de la suscripción de acuerdos con grupos armados irregulares. || Sobre este particular debe resaltarse que tanto el derecho-deber a la paz, así como las mencionadas competencias gubernamentales, tienen fundamento constitucional. Por lo tanto, en la medida en que el plebiscito no es un mecanismo de reforma del orden jurídico, entonces no tiene el alcance de alterar tales disposiciones. En ese sentido, la decisión popular en contra del Acuerdo no puede ser en modo alguno comprendida como una disminución o rediseño del derecho y potestades gubernamentales antes indicadas. Estas quedan incólumes pues no fueron puestas a consideración del Pueblo mediante plebiscito, ni tampoco podrían serlo, en tanto ese instrumento de participación ciudadana, se insiste, no tiene entre sus fines admitidos la reforma constitucional".[73]

El orden jurídico fija un marco de alternativas para cumplir el mandato constitucional de lograr la paz, luego de que la concreción de una determinada política –expresada, por ejemplo, en el acuerdo final para la terminación del conflicto- no ha sido aceptada por el pueblo en un plebiscito. Una de ellas es introducirle cambios al acuerdo final con el objetivo de atender las preocupaciones, expectativas y desacuerdos subyacentes al pronunciamiento popular. En tal caso, el plebiscito se usa precisamente como un mecanismo para "*conocer la opinión de las personas respecto de una determinada actuación del ejecutivo*" (C-150 de 2015), y obrar de forma coherente con ella (CP art 104). No es necesario, sin embargo, que las modificaciones introducidas al acuerdo sean sometidas a un nuevo mecanismo de participación ciudadana directa, para que ese proceso equivalga a una refrendación popular. Si son fruto de un proceso en el cual se respeten, interpreten y desarrollen de buena fe los resultados de la consulta previa a la ciudadanía, en un escenario de búsqueda de mayores consensos, puede decirse razonablemente que las modificaciones son un *efecto* de la participación ciudadana (CP arts. 1, 2, 22, 40, 83 y 103).

Aunque es entonces posible que los cambios al acuerdo para la terminación del conflicto se sujeten a un nuevo mecanismo de participación ciudadana directa, esto no es necesario ni para implementar el acuerdo modificado, ni para entender que ha tenido lugar un proceso de refrendación popular por consulta previa a la ciudadanía. Esta concepción encuentra sustento en la unidad de la Constitución. El principio de "*unidad de la Constitución*" impone a su intérprete el deber de leer sus previsiones 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*".[74] Este mismo canon hermenéutico se impone para atribuirles sentido a las reformas constitucionales sujetas a control de la Corte por vicios de competencia.[75] La interpretación constitucional no puede consistir en extraer fragmentos de un acto reformatorio de sus previsiones, para aislarlos del contexto al cual están llamados a pertenecer, y describir su contenido con el fin de enfrentar con aparente suficiencia un problema. Interpretar una Constitución puede suponer una *descripción* individual de sus preceptos, pero los resultados de esa operación deben someterse a una *evaluación* a la luz del orden completo al que pertenecen para atribuirles un sentido coherente con este.[76] Si según el artículo 5º del Acto Legislativo 1 de 2016, sus disposiciones solo entran en vigencia cuando haya una "*refrendación popular*" del acuerdo final, esta condición no puede entenderse de forma abstracta, desvinculada de los principios que busca realizar. El Acto Legislativo persigue ciertamente activar mecanismos de la democracia participativa pero también la consecución de la paz. Si los órganos de representación, en ejercicio de su margen de apreciación política, han puesto en marcha mecanismos de participación democrática pero consideran en riesgo la viabilidad de la política de paz, pueden aplicar el Acto Legislativo 1 de 2016, en la medida en que consideren satisfechos los principios constitucionales de la refrendación popular, declarados en esta providencia.

De este modo, se trata de conciliar, de forma óptima, dos principios que se encuentran en tensión en los fundamentos mismos de la cláusula de vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016: por una parte la necesidad de que la concreción de la política de paz se desarrolle en un proceso en el cual participe directamente el pueblo, y por otra la paz que aspira contribuir a concretar el acuerdo final. El proceso de refrendación popular, al estar articulado por instancias de la democracia directa y de la democracia representativa, viabiliza el ejercicio de las competencias constitucionales del Presidente de la República, con el fin de alcanzar la paz (CP arts. 22, 83, 188 y 189). Pero, al mismo tiempo, al exigir intervención ciudadana directa, y efectividad de sus resultados a través de un deber de interpretación, respeto y desarrollo de buena fe, en un escenario de búsqueda de mayores consensos, protege el principio democrático y le da poder al pueblo para reorientar la concreción de la política de paz. El que en este proceso de refrendación por consulta previa del pueblo los actos subsiguientes a la intervención ciudadana directa estén bajo la responsabilidad de autoridades estatales, como el Presidente de la República, y que solo pueda concluir en virtud de una decisión libre y deliberativa de un órgano revestido de legitimidad democrática, como el Congreso de la República, refuerza la protección de la democracia pues el mandato popular subyacente a su elección es también relevante en la aceptabilidad constitucional de la política de paz sometida a consulta ciudadana y desarrollada de buena fe.

20.4. *Proceso que puede terminarse por la decisión libre y deliberativa de una autoridad revestida de legitimidad democrática.*- Ahora bien, es necesaria una garantía de efectividad de la voluntad ciudadana expresada en la consulta previa. Es preciso entonces que este proceso de refrendación concluya en virtud de una expresión libre y deliberativa de una autoridad revestida de legitimidad democrática, como pueden ser el Congreso de la República o las distintas corporaciones de representación del orden territorial. El Congreso es el "*órgano de representación popular por excelencia*" (C-1648 de 2000), y en términos constitucionales es el primer garante de que se respete el dictamen del pueblo. La Constitución prevé además que los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa "*representan al pueblo*", y que el elegido "*es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura*" (CP art 133). Por tanto, en general, las corporaciones de representación ciudadana están revestidas de legitimidad democrática, y en posición de garantizar la eficacia de la decisión o deliberación ciudadana. Por su naturaleza, los anteriores organismos ofrecen condiciones constitucionales suficientes para garantizar que la expresión popular sea efectiva. El hecho de que el fin del proceso, así concebido, deba ser expresión de una manifestación política libre y precedida de deliberación refuerza esa garantía, pues en un contexto de esta naturaleza es posible exponer si la voluntad ciudadana fue respetada, interpretada y desarrollada de buena fe, en un escenario de búsqueda de mayores consensos, o no fue así.

20.5. *Sin perjuicio de eventuales espacios de participación ciudadana sobre cada medida, pues la refrendación y los mecanismos participativos han de acompañar toda la transición, en tanto presupuestos de una paz '*estable y duradera*'*. Para la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016 no es entonces necesario apelar a un nuevo mecanismo de participación ciudadana directa, siempre y cuando se den las demás condiciones precisadas en esta sentencia. No obstante, dado que el acto reformatorio al cual pertenecen las normas acusadas busca una paz "*estable y duradera*", esa circunstancia de carácter jurídico no se opone a que, precisamente con el objeto de alcanzar ese cometido, se adopten instrumentos participativos para la implementación del acuerdo para la terminación del conflicto. En particular, subraya esta Corte que para la estabilidad y durabilidad del acuerdo final, las medidas que implementen el acuerdo final deberían estar precedidas de un esfuerzo institucional por abrir oportunidades para que todas las voces de la sociedad puedan ser oídas.

21. Todo lo cual quiere decir entonces que el Acto Legislativo 1 de 2016 tiene vocación de entrar en vigencia, por cuanto la misma está supeditada a una refrendación popular que, en los términos antes indicados, es aún susceptible de cumplirse. Ahora bien, ¿quiere decir lo anterior que el Acto Legislativo 1 de 2016 ya entró en vigencia? En concepto de la Corte, quien debe definir ese punto es el Congreso. No es

necesario determinar en este proceso si el Acto Legislativo ha entrado en vigor, por cuanto para habilitar las competencias de control de esta Corporación basta con que tenga vocación de entrar en vigencia. Incluso si no está vigente, pero tiene vocación de entrar en vigor, sería necesario un fallo de fondo para proteger el principio de supremacía constitucional (CP arts. 4 y 241). En efecto, las demandas contra actos legislativos caducan dentro del año siguiente a su promulgación, sin importar la clase de vicio que se les endilgue.[77] El término de caducidad corre efectivamente desde cuando el acto es promulgado. Es entonces posible considerar, en abstracto, qué ocurre si un acto legislativo no entra en vigencia dentro del año siguiente a su promulgación, pero lo hace después, cuando en virtud de la Constitución haya caducado la acción pública. La consecuencia obvia sería que el acto legislativo no podría ser demandado, y la Corte se quedaría sin controlarlo puesto que no puede aprehender su evaluación de oficio en tanto esta no es una de sus competencias (CP arts. 241 núm. 1 y 379). Por lo cual, podría entonces sustraerse al control constitucional y eludir los mandatos superiores. A su vez, este precedente a futuro podría ser usado por el poder de reforma con el fin de sortear el control judicial de constitucionalidad, lo cual iría en contra de la misión esencial que tiene esta Corte de guardar la "*integridad y supremacía de la Constitución*" (CP art 241). Por tanto, es precisa una decisión de fondo respecto de la demanda, sin necesidad de expedir un dictamen sobre la vigencia, en la medida en que el Acto Legislativo tiene vocación de entrar a regir.

22. Pero definir, en este fallo, si el Acto Legislativo entró en vigencia, es además improcedente. La entrada en vigencia de una norma no se define ni se constituye a través de una decisión judicial, pues depende de las condiciones propias de cada reforma o acto normativo. Debe ser el Congreso de la República, o una autoridad revestida de legitimidad democrática, quien defina dentro del más amplio margen de apreciación si se han cumplido los principios de la refrendación popular señalados en esta providencia, y si el Acto Legislativo ha entrado en vigencia. Primero, porque le asiste competencia para ello. El Congreso cuenta, por ejemplo, con las facultades de control político previstas en los artículos 244 y siguientes de la Ley 5 de 1992, bajo la figura de citación para discusión de políticas o temas generales.[78] En desarrollo de las mismas, controla políticamente que la voluntad ciudadana previamente expresada haya sido respetada, interpretada y desarrollada de buena fe, en un escenario de búsqueda de mayores consensos. Cuando verifique que así fue, puede declarar concluido el proceso de refrendación popular, y el Acto Legislativo habrá entrado en vigencia. De otro lado, el Congreso puede también intervenir en la conclusión del proceso de refrendación popular en ejercicio de sus funciones de reforma constitucional o legislativas, con fundamento en la cláusula general de competencias, en virtud de la cual el listado de sus atribuciones no sería taxativo.[79] Pero estos son solo unos casos mencionados a título de ilustración. Debe decirse, en particular, que el Acto Legislativo 1 de 2016 faculta al Congreso para implementar el acuerdo final por un procedimiento especial. Por tanto, el Congreso tiene también competencia para interpretar cuándo esas facultades entran en vigencia, pues el órgano encargado de aplicar la Constitución tiene, como presupuesto analítico necesario, la competencia para interpretarla.[80]

23. Debe ser el Congreso quien defina la vigencia del Acto Legislativo, en segundo lugar, porque un proceso de refrendación popular por consulta previa de la ciudadanía solo es tal, si los resultados del mecanismo previo de participación ciudadana son interpretados, respetados y desarrollados de buena fe, en un escenario de búsqueda de mayores consensos. Esta condición constitutiva de la refrendación popular involucra juicios de valor sobre asuntos colectivos de gran trascendencia, cuya verificación requiere un vigoroso debate público. Por tanto, es preciso no solo que haya un espacio político de deliberación, enmarcado por los mencionados principios de la refrendación popular, sino además a cargo principalmente de una autoridad revestida por la Constitución de legitimidad democrática, que encarne o represente precisamente al pueblo y garantice el respeto y el desarrollo de buena fe de su dictamen.[81] En el Congreso de la República, por ejemplo, hallan asiento los representantes del pueblo, con su diversidad política y cultural, y es entonces posible que allí surjan contradicciones en torno a la concurrencia de los requisitos de la refrendación popular reconocidos en esta sentencia. Las discrepancias que afloren en el seno del Congreso, y que sean susceptibles de control de la Corte Constitucional, se decidirán dentro de sus competencias por alguno de los cauces ordinarios contemplados en el artículo 241 de la Constitución, o cuando deba ejercer sus atribuciones de revisión constitucional establecidas en el Acto Legislativo 1 de 2016.

24. La Corte considera entonces que no hay problemas que inhiban su competencia, y es preciso por tanto resolver los cargos planteados en la acción pública, lo cual procede a hacer en los capítulos siguientes.

Presentación del caso y planteamiento de los problemas jurídicos

25. El ciudadano Jesús Pérez González-Rubio instaura acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 2 (parciales) del Acto Legislativo 1 de 2016, por cuanto en su concepto son fruto de un "*vicio de competencia*" del Congreso, como órgano constituido, ya que carece de atribuciones para "*sustituir la Constitución*". A su juicio, el artículo 1 (parcial) demandado configuró un procedimiento de aprobación de actos legislativos - susceptible de aplicarse por seis meses o doce- con una vuelta, cuatro debates y ocho días de pausa entre las cámaras, como el exigido para expedir una ley. El poder de reforma excedió entonces los límites de su competencia. Alteró el diseño de los mecanismos de reforma constitucional y, al hacerlo, sustituyó un eje definitorio de la Constitución, consistente en su rigidez o superior dificultad para ser reformada, en comparación con las leyes. El artículo 2 (parcial) acusado, por otra parte, en su criterio le confirió al Gobierno Nacional facultades extraordinarias para desarrollar la materia tratada en un acuerdo final, y eso es distinto a reformar la Constitución, por lo cual es un exceso del poder de reforma. Con la previsión referida se sustituyó, además, el principio de separación de poderes, pues a su juicio conferir facultades extraordinarias transitorias no es *reformar* la Constitución, y así el Congreso no puede usar su poder de reforma para una delegación legislativa como la demandada. Si lo hace, la habilitación debe ser precisa, característica que no se presenta en la norma cuestionada pues se remite

genéricamente a un Acuerdo sobre temas muy amplios. Esta posición es total o parcialmente coadyuvada por el Ministerio Público, la Facultad de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, la unidad de Litigio Estratégico de la UIS, el ciudadano Juan Manuel Charria Segura y la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena.

26. En esencia, estas intervenciones y el Concepto Fiscal coadyuvan la demanda, por las siguientes razones. El primer cargo lo acompañan, por cuanto en su criterio (i) la Constitución tiene entre sus ejes axiales o pilares fundamentales los mecanismos de reforma constitucional, y el Congreso no los puede modificar ni adicionar con otros, como se sostuvo a su juicio en la sentencia C-1056 de 2012; (ii) el Congreso tampoco puede crear un procedimiento de reforma constitucional que sea igual al previsto en la Constitución para aprobar leyes ordinarias o estatutarias, como ocurrió en este caso; (iii) desconocer esto último hace desaparecer la diferencia no solo entre Constitución y ley, sino además entre poder constituyente y poderes constituidos. El segundo cargo los respaldan también, porque las facultades conferidas (i) no son precisas y esto sustituye la Constitución, según la sentencia C-170 de 2012; (ii) no son extraordinarias sino ordinarias, pues no están supeditadas a la inactividad del Congreso; (iii) habilitan al Presidente de la República para expedir todo tipo de leyes ordinarias, excepto las tributarias; (iv) y se conceden para implementar un acuerdo cuyo contenido se desconocía cuando se aprobó el Acto Legislativo 01 de 2016.

27. En contraste, el Gobierno Nacional (representado en este proceso por el Ministro del Interior, el Ministro de Justicia y del Derecho, el Alto Comisionado para la Paz, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, el Alto Consejero para el Postconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, el Jefe de la Oficina Jurídica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, el Director del Centro Nacional de Memoria Histórica, el Director General de la Agencia Colombiana para la reintegración, la Consejera Presidencial para los Derechos Humanos y el DPS), la Defensoría del Pueblo, el CINEP, la Federación Nacional de Municipios, el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, y los ciudadanos Iván Orozco Abad, Alirio Uribe Muñoz y Yesid Reyes Alvarado se oponen a la acción pública. Entre sus argumentos algunos se orientan justificar el Acto Legislativo en un plano general; otros a oponerse a cada uno de los cargos. En la justificación general señalan que (i) otras experiencias comparadas de transición hacia el fin del conflicto indican la necesidad de una implementación pronta de las reformas acordadas, entre las cuales están las constitucionales; (ii) la Constitución se identifica como un balance entre dos lógicas, la ordinaria y la extraordinaria, y este Acto Legislativo se ajusta a él pues preserva las instituciones permanentes y establece algunas transitorias para superar el conflicto; (iii) al ser esta una reforma inserta en un contexto de transición hacia la paz, debe evaluarse su constitucionalidad de acuerdo con el origen también transicional de la Constitución de 1991 y su cuerpo de regulación transitorio; (iv) en la Constitución no hay cláusulas pétreas, inmodificables o intangibles, y todas sus disposiciones y mecanismos, incluidos los de reforma, pueden ser objeto de enmienda; (v) los procedimientos de curso rápido (*fast track*) se han usado en otros países con fines de implementación de medidas para garantizar la paz, como ocurrió luego del proceso de desarme del IRA en Irlanda.

28. En cuanto al primer cargo, se oponen a su prosperidad por cuanto (i) dentro del marco del Acto Legislativo 1 de 2016 hay diferencias de procedimiento relevantes para aprobar actos legislativos, leyes y decretos con fuerza de ley; (ii) los actos legislativos regulados en la norma demandada solo pueden formarse si intervienen las dos cámaras, los aprueban con mayoría absoluta, bajo un régimen de prioridad en el orden del día y con control automático de constitucionalidad, con lo cual no serían iguales a las leyes ordinarias; (iii) la vigencia del Acto Legislativo, y la aplicación del procedimiento legislativo, se supeditan a la refrendación popular del Acuerdo Final; (iv) no se sustituye la rigidez sino que se expresa de otro modo, pues hay exigencias adicionales a las que tiene la tramitación de leyes ordinarias; (v) el Acto Legislativo persigue el fin imperioso de la paz por medios proporcionales; (vi) impedir la modificación de las cláusulas de reforma constitucional implica petrificarlas, y en la Constitución no hay normas pétreas; (vii) en este caso las cláusulas de reforma son modificadas pero no abolidas; (viii) de hecho se preservan los mecanismos ordinarios de reforma constitucional, y no hay cambio ninguno sobre dos de ellos. Respecto del segundo cargo aseveran que no debe aceptarse tampoco debido a que (i) la jurisprudencia ha admitido la atribución de facultades extraordinarias al Gobierno mediante acto legislativo (C-970 de 2004); (ii) las facultades que confiere son por un tiempo limitado, y solo para desarrollar el Acuerdo final; (iii) las normas sobre habilitación legislativa extraordinaria no son intangibles; (iv) no pueden usarse para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, códigos, leyes que necesitan mayoría calificada o absoluta, ni para decretar impuestos; y (v) tienen control de constitucionalidad.

29. De acuerdo con lo anterior, la Corte debe resolver entonces los siguientes problemas jurídicos:

29.1. ¿Incurrió el Congreso en un vicio de competencia por sustitución parcial de la Constitución (del principio de rigidez constitucional), al establecer un procedimiento transitorio de aprobación de actos legislativos que consta de una sola vuelta, cuatro debates y un término de ocho días para la transición entre cámaras, el cual solo puede activarse cuando haya refrendación popular, y que en su aplicación exige mayoría absoluta, control automático de constitucionalidad, participación de las dos cámaras, teniendo en cuenta que este mecanismo fue previsto para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo de las reformas pactadas en un acuerdo final para la terminación del conflicto?

29.2. ¿Incurrió el Congreso en un vicio de competencia por sustitución parcial de la Constitución (del principio de separación de poderes), al otorgarle directamente facultades extraordinarias al Presidente de la República en un contexto en el cual la habilitación se extiende por 180 días

prorrogables, para facilitar e implementar un acuerdo final de terminación del conflicto, sin embargo no se extiende a expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, códigos, leyes que necesitan mayoría calificada o absoluta, ni para decretar impuestos, y se sujetan a control automático de constitucionalidad?

30. La Corte procede, en primer lugar, a reiterar brevemente la metodología del juicio de sustitución y luego a resolver los problemas jurídicos referidos.

Metodología para enjuiciar un acto del poder de reforma constitucional por extralimitación de competencias. Sustitución de la Constitución

31. La Corte ha señalado que para decidir si un acto legislativo sustituye la Constitución es preciso identificar dos premisas y extraer la conclusión (sentencias C-970 y 971 de 2004).[82] En primer lugar, la "*premisa mayor*", que está conformada por uno o más elementos definitorios de la identidad de la Constitución. Esta premisa mayor debe, según la sentencia C-1040 de 2005: (i) ser expresada "*con suma claridad*"; (ii) fundamentarse a partir de múltiples referentes normativos que muestren cuáles son sus especificidades en la Carta de 1991; (iii) considerarse como esencial o definitoria de la identidad de la Constitución integralmente considerada; (iv) no poder reducirse a un artículo del orden constitucional "*para así evitar que éste sea transformado por la propia Corte en cláusula pétrea a partir de la cual efectúe un juicio de contradicción material*"; (v) no equivaler a la fijación de límites materiales intocables por el poder de reforma. En segundo lugar, debe formularse la "*premisa menor*", en la cual se exprese qué poder constituido expidió el actor reformatorio de la Constitución y las características básicas de la enmienda; es decir, "*su alcance jurídico, en relación con los elementos definitorios identificadores de la Constitución*" (sentencias C-970 y 971 de 2004). Una vez efectuado lo cual, tras contrastar ambas premisas, ha de inferirse una conclusión. Esta última sustenta un fallo de inexequibilidad si el elemento definitorio expresado en la premisa mayor es "*reemplazado por otro –no simplemente modificado, afectado, vulnerado o contrariado-*" y el nuevo es opuesto o integralmente diferente al anterior, al punto que resulte incompatible con los elementos definitorios de la identidad de la Constitución de 1991.

La Corte pasa entonces a enjuiciar el acto reformatorio cuestionado.

Primer cargo de sustitución. El juicio de competencia para introducir un procedimiento adicional de reforma constitucional, la ausencia de límites materiales de intangibilidad en los mecanismos de revisión constitucional

Este apartado expone a) premisa mayor, b) premisa menor y c) conclusión.

a. Premisa mayor. El principio de rigidez específica y susceptible de adaptación transicional de la Carta de 1991

32. El actor sostiene que el artículo 1º literal f) del Acto Legislativo 1 de 2016 sustituyó un elemento definitorio de la identidad de la Constitución, que caracteriza con la invocación de los principios de Estado Constitucional de Derecho, rigidez constitucional, supremacía de la Constitución y control constitucional de las leyes, establecidos en su concepto en los artículos 3, 4, 241, 243, 374 y siguientes de la Constitución. En su demanda, en ocasiones se refiere a la sustitución de la rigidez y en otras a la de la supremacía constitucional. Los intervinientes y el Ministerio Público también usan ambos principios como intercambiables, sinónimos o equivalentes. Como se observa, no hay un compromiso cerrado con la denominación del rasgo que identifica la Constitución. Este no es un problema de aptitud de la demanda, pues es claro que el cargo se dirige contra el hecho de haberse reducido el número debates para aprobar un acto legislativo hasta hacerlo coincidir con los que se exigen para formar una ley. La acción de inconstitucionalidad es pública y no requiere un grado superlativo de precisión conceptual, que impida un fallo de fondo solo porque no hay una denominación técnico-jurídica exacta. No obstante, la Corte sí debe enunciar el elemento que constituye la premisa mayor "*con suma claridad*" (C-1040 de 2005).[83] Esta Corporación observa entonces que con las denominaciones '*supremacía*' o '*rigidez*' se alude al diseño de la *resistencia al cambio de las normas constitucionales* en la Carta de 1991. No obstante, esta es aún una designación genérica, que requiere por tanto precisión.

33. En efecto, la noción de '*rigidez*', para referirse a las constituciones con procedimientos de reforma más difíciles de concluir que los previstos para expedir una ley, designa un universo de constituciones con diferencias relevantes entre sí.[84] La Corte en su jurisprudencia ciertamente ha señalado que la de 1991 es una Constitución '*rígida*' o portadora de '*rigidez*'. Por ejemplo, ha dicho: "*todas las normas de la Constitución comparten un mismo estrato jurídico, que es el de la supremacía de una constitución rígida*" (C-544 de 1992);[85] "*la Constitución está dotada de supremacía y de rigidez, por lo cual su reforma exige procedimientos especiales agravados, en especial en dos aspectos: mayorías más estrictas y procesos de aprobación más largos*" (C-816 de 2004);[86] "*ese grado de exigencia mayor al usual en los trámites* […] *caracteriza la carta de 1991 como una Constitución rígida*" (C-740 de 2013);[87] entre otras. Sin embargo, esta caracterización no se ha hecho para elevar una supuesta '*rigidez*', sin ulteriores especificaciones, al nivel de un elemento definitorio de la Carta de 1991. La Corte ha sido consciente de que las constituciones exhiben diferentes grados o cualidades de rigidez, y que la Constitución vigente tiene un nivel específico de resistencia al cambio. Por eso ha manifestado, por ejemplo, que: "*la intangibilidad represent*[a] *una mayor rigidez de la Constitución que la insustituibilidad, así como la prohibición de sustituir la Constitución es un límite al poder de reforma que significa una mayor rigidez que la tesis de la equiparación del*

poder de reforma o revisión" (C-1200 de 2003);[88] y también que "*la Asamblea Constituyente de 1991 previó tres distintos mecanismos de reforma, lo que por sí solo reduce de manera importante el grado de rigidez del texto constitucional*" (C-1056 de 2012).[89]

34. En vista de que hay entonces diferentes grados o formas de rigidez constitucional, y dado que la Corte debe enunciar el elemento definitorio de la identidad de la Constitución de modo "*específico*" (C-970 de 2004), la premisa mayor no puede consistir en un supuesto '*principio de rigidez*' o de '*resistencia constitucional*', sin precisiones adicionales. Por eso es entonces importante exponer con la mayor claridad que el orden constitucional colombiano se identifica por una *rigidez específica*. La cual, para mayor precisión, se caracteriza por darles a las normas constitucionales *resistencia relativa (susceptible de adatarse al tránsito), diversa y funcionalmente diferenciada*. La Corte pasa a explicar sus rasgos:

35. *Resistencia constitucional relativa.*- Las normas de la Constitución de 1991 tienen un nivel formal de *resistencia al cambio* superior al de las leyes. El Constituyente estableció mecanismos de reforma de la Constitución, en general, más difíciles de tramitar que los de las leyes. Por regla, las leyes requieren publicación oficial antes ser tramitadas; cuatro debates, dos en comisiones y dos en plenarias de cada Cámara (CP art 157); términos de 8 días entre comisión y plenaria de la misma Cámara, y de 15 días entre el debate en la Plenaria de una Cámara y la deliberación en la Comisión de la otra (art 160); mayorías simples; sanción presidencial; no pueden ser considerados en más de dos legislaturas y tienen control constitucional por demanda (arts. 146, 157, 162 y 241 núm. 4). Excepcionalmente hay tres debates, uno en comisiones conjuntas y dos en las plenarias, como ocurre por ejemplo cuando se presenta mensaje de urgencia, se tramita una ley de presupuesto o aprueba el plan nacional de desarrollo (CP arts. 157, 163 y Ley 5/92 art 168); cuando eso ocurre, solo hay una pausa de 8 días entre la aprobación en comisiones y el estudio en plenarias; mayorías absolutas, por ejemplo en casos de leyes que confieren facultades extraordinarias, estatutarias y orgánicas (CP arts. 150 núm. 10, 151 y 153); mayorías cualificadas, como ocurre en las leyes de amnistías e indultos que requieren dos tercios de los votos (art 17); control automático, en los casos por ejemplo de los proyectos de ley estatutaria o en general de leyes aprobatorias de tratados internacionales posteriores a la Constitución (arts. 153 y 241 nums 8 y 10); se deben aprobar en menos de dos legislaturas, en el evento por ejemplo de las leyes estatutarias que deben perfeccionarse en una, descontado el periodo del control constitucional (art 153). Esta configuración del proceso de expedición de leyes, ordinarias o especiales, contrasta con la de los mecanismos de reforma constitucional.

35.1. La Constitución, sin incluir en ella el Acto Legislativo 1 de 2016, prevé tres mecanismos de reforma: acto legislativo aprobado por el Congreso, referendo constitucional y asamblea nacional constituyente. Los actos legislativos se tramitan por iniciativa que puede provenir del Congreso, la ciudadanía, el Gobierno o los organismos representativos del orden territorial, deben tener ocho debates y dos vueltas, solo pueden discutirse y aprobarse en periodos ordinarios y consecutivos, en la segunda vuelta los cuatro debates deben contar con mayoría absoluta y tienen control constitucional por acción posterior a su promulgación (CP arts. 241-1, 374 y 375). El referendo constitucional debe estar precedido de una ley convocatoria, cuya iniciativa tienen los ciudadanos o el Gobierno, que debe ser aprobada por mayoría absoluta de ambas Cámaras, susceptible de tramitarse por regla en cuatro debates, surtir un control de constitucionalidad automático por vicios de procedimiento, si lo supera someter una consulta al pueblo, que en la consulta participe más de la cuarta parte del censo electoral y que la mayoría de sufragantes apoye la reforma, caso en el cual podrá haber control constitucional posterior por demanda (CP arts. 241- y 2, y 378). La asamblea nacional constituyente requiere asimismo una ley, con iniciativa ciudadana o institucional, aprobada por la mayoría absoluta de ambas cámaras que consulte al pueblo si quiere convocarla con o sin la competencia, el periodo y la composición que ella determine; ley que debe someterse a control constitucional automático por vicios de procedimiento; si lo supera se realiza la consulta, para la aprobación de la cual se exige una apoyo a la convocatoria de "*cuando menos, una tercera parte de los integrantes del censo electoral*"; si esto se logra vendría la elección de los delegatarios; y si la asamblea tenía competencia limitada, sus actos se pueden sujetar a control constitucional mediante acción pública (CP arts. 155, 241-1 y 2, y 376).

35.2. La configuración constitucional de los mecanismos de reforma de la Constitución se diferencia entonces de la de los procedimientos para la formación de la ley por exigir más debates, mayorías superiores a la simple, mayores periodos de pausa o deliberación, intervención popular específica en dos de ellos, y control constitucional en todos pero automático en solo dos. Esta ordenación, propia de las constituciones que hacen más difícil la reforma de la constitución que la de las leyes, busca que los encargados de efectuar la enmienda o el cambio tengan mayores oportunidades para debatir y reflexionar los asuntos en cuestión, para desactivar emociones facciosas en los partidos o movimientos, proporciona espacios para la información y el control ciudadano, y garantiza la participación de más de un organismo, por ejemplo para el control constitucional, o de la ciudadanía para la refrendación o la votación popular.[90] Estas exigencias adicionales son a su vez funcionales a la búsqueda de un consenso idealmente más amplio del que normalmente se busca en la formación de la ley, pues por tratarse de la reforma de los compromisos más fundamentales de una colectividad política este es un presupuesto importante para garantizar un desarrollo pacífico del gobierno y de su transición entre partidos, movimientos o grupos políticos con plataformas programáticas diferentes.[91]

35.3. Ahora bien, la Constitución de 1991 tiene un nivel de resistencia normativa superior al de las leyes pero, en términos comparativos, inferior al de otras constituciones nacionales de Colombia y de otras naciones. El grado de resistencia de una constitución se determina esencialmente con el mayor o menor nivel de rigor de los procedimientos de reforma constitucional. También se ha propuesto tener en cuenta factores adicionales tales como la frecuencia del cambio, el nivel de consenso o desconfianza política, el control constitucional y la relevancia de las convenciones y prácticas constitucionales, el rol de la ciudadanía y de los factores de poder, entre otros.[92] No desconoce la Corte la relevancia teórica de esa aproximación comprehensiva, pero considera que en el juicio de sustitución ha de ser predominante el análisis jurídico del diseño de la reforma constitucional en la Constitución de 1991. Pues bien, esto último arroja diversas conclusiones. Primero, la Constitución de 1991 no

prevé límites de intangibilidad material absoluta, ni cláusulas de perpetuidad, como lo hacían distintas constitucionales nacionales tales como las de 1821, 1830, 1832, 1843 o actualmente lo hacen por ejemplo las Constituciones de Alemania, Italia o Francia o Brasil.[93] Segundo, contempla tres mecanismos diferentes de reforma, que amplían el universo del cambio constitucional, contraído tras el Plebiscito de 1957 a un único procedimiento institucionalizado de enmienda a cargo del Congreso (CN de 1886 art 218). Tercero, no se exigen mayorías superiores a la absoluta, y esta es una muestra de su relatividad pues se requieren mayorías más altas - de dos tercios - para aprobar una ley de amnistía o indulto de delitos políticos (CP art 150-17), así como se necesitaban mayorías mucho más amplias para aprobar una revisión por ejemplo en la Carta de 1863 (voto unánime del Senado de Plenipotenciarios) o para hacerlo en otros ordenamientos como el alemán (dos tercios). Cuarto, es posible poner en vigor una reforma de la Carta de 1991 sin sujetarla a referendo constitucional, pues esta es en principio una vía opcional de enmienda (CP arts. 377 y 378). Lo cual contrasta con sistemas como el de Dinamarca, que exigen referendo popular de carácter necesario. Quinto, no es indispensable que las reformas introducidas solo por el Congreso deban estar mediadas por una renovación (siquiera parcial) de sus integrantes o por elecciones parlamentarias en el interregno para que haya así una refrendación popular previa, como se ha dispuesto por ejemplo en las Constituciones colombiana de 1821 o de Holanda actual.

35.4. La resistencia al cambio que detentan las normas constitucionales es ciertamente superior a la de las leyes, pero el grado de superioridad es un aspecto *susceptible de adaptación transicional*. En efecto, una Constitución debe tener procedimientos de enmienda, y puede intentar institucionalizar su propia sustitución por otra opuesta o integralmente diferente, pero no puede interpretarse como un pacto que propicie su propia destrucción.[94] La superior resistencia al cambio de las normas constitucionales es una manera de reforzar precisamente los compromisos fundamentales expresados en ellas. Es claro que ese principio de resistencia relativa cede en flexibilidad, sin desaparecer, cuando esos compromisos se encuentren en permanente riesgo de inefectividad, por ejemplo, por estar erosionados a causa de una guerra. La parte orgánica de la Constitución, a la cual pertenecen en buena medida los fundamentos del principio de rigidez específica, encuentran sentido como instrumentos de garantía de la parte dogmática, en la cual están las aspiraciones constitucionales de superar los conflictos armados y alcanzar la paz. La Corte dijo desde muy temprano, por eso mismo, que "*la parte orgánica de la Constitución sólo se explica como derivación del contenido axiológico de la parte dogmática, como instrumentalización de los principios, valores y derechos constitucionales*".[95] En contextos de transición de un conflicto armado hacia su terminación, la garantía de la "*integridad*" del orden constitucional que esta Corte debe guardar (CP art 241), implica examinar el principio de resistencia constitucional con una dosis de adaptabilidad que asegure la conservación de sus compromisos.

35.5. El contexto de transición y el objetivo constitucionalmente imperioso de lograr la paz han sido considerados en otras ocasiones por la Corte para precisar los contornos de los elementos que definen la identidad de la Constitución. En la sentencia C-579 de 2013, por una parte, la Corte debía resolver una demanda contra el Acto Legislativo 1 de 2012, que contemplaba provisionalmente, entre otros instrumentos de transición, la facultad del legislador para establecer criterios de selección que permitieran centrar los esfuerzos de investigación penal en los "*máximos responsables*" de los crímenes de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra cometidos "*de manera sistemática*", y autorizar la renuncia condicionada a la persecución penal de todos los casos no seleccionados. Esa reforma fue cuestionada sobre la base de una supuesta sustitución del elemento de la identidad de la Constitución expresado en el compromiso del Estado social y democrático de derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de los integrantes de la sociedad y de las víctimas. Esencialmente era, como se observa, una reivindicación del principio de justicia. La Corte advirtió que se trataba efectivamente de una medida de justicia transicional, estatuida en el artículo transitorio 66 de la Constitución Política. Sostuvo sin embargo que por enmarcarse en un proceso de transición hacia la paz, el pilar invocado se expresaba –en términos que recogió del Centro Internacional de Justicia Transicional como "*una justicia adaptada a sociedades que se transforman a sí mismas después de un período de violación generalizada de los derechos humanos*".[96] Señaló entonces que para garantizar la paz era preciso permitir la celebración acuerdo de reconciliación "*lo cual exige cierta flexibilidad a la hora de aplicar los principios que dominan el ejercicio de la función judicial sin desconocer las obligaciones internacionales de los Estados en el compromiso universal de respeto a la dignidad y a los derechos humanos, sino permitiendo que se cumplan de manera especial*".[97]

36. *Resistencia constitucional variable*.- En este proceso, el actor y otras intervenciones sostienen que de acuerdo con la sentencia C-1056 de 2012, las cláusulas de reforma constitucional son intangibles y, en consecuencia, no pueden ser modificadas por el Congreso, por el pueblo mediante referendo, ni por asamblea nacional constituyente –esta última si no cuenta con competencia para ello-. La Corte discrepa de esa interpretación del pronunciamiento referido, por las razones que pasa a indicar. El esquema de reforma constitucional, que provee de resistencia relativa a las normas de la Constitución de 1991, no es intangible. Los artículos 374 y siguientes del texto constitucional, y los demás que los integran, pueden ser modificados por el poder de reforma ejercido por el Congreso, el pueblo mediante referendo y la asamblea nacional constituyente. La sentencia C-1056 de 2012 no señaló que las cláusulas de reforma constitucional fueran intangibles. Al examinar la demanda contra el Acto Legislativo 1 de 2011 que alteraba las consecuencias jurídicas del conflicto de intereses en los trámites de enmienda constitucional, la Corte sostuvo que el poder constituido de reforma había sustituido el principio democrático y, entre otras razones, para soportar esa conclusión expuso lo siguiente:

"[…] De la aplicación al caso colombiano de las anteriores reflexiones, sin duda pertinentes, resultaría como principal conclusión que las reglas de la reforma, si bien en principio abiertas a su reformulación (tanto como todas las demás normas que integran el texto superior), conformarían uno de aquellos elementos propios y esenciales de la identidad constitucional, que en tal medida no podrían ser libremente alteradas por el poder constituyente secundario, en nuestro caso el Congreso de la República, órgano que conforme a la tesis acogida por la Corte en recientes pronunciamientos, carecería de competencia para ello" (énfasis añadido).[98]

36.1. Como se observa, la Corte Constitucional expresamente afirma que las reglas de reforma están "*en principio abiertas a su reformulación (tanto como todas las demás normas que integran el texto superior)*". En esa decisión no hubo entonces cambio de jurisprudencia, la cual ha sostenido al menos desde la sentencia C-551 de 2003, y lo ha reiterado en diversas ocasiones, que "*la Constitución colombiana de 1991, a diferencia de otras constituciones,* [...] *no contiene cláusulas pétreas o irreformables*".[99] También dice la sentencia que dichas cláusulas, al ser parte de un elemento definitorio de la identidad de la Constitución, "*no podrían ser libremente alteradas por el poder constituyente secundario, en nuestro caso el Congreso de la República, órgano que conforme a la tesis acogida por la Corte en recientes pronunciamientos, carecería de competencia para ello*". Es claro que el Congreso no puede alterarlas "*libremente*", pues tiene límites de competencia, pero estos no se desconocen porque se introduzca una modificación a las disposiciones sobre enmienda constitucional, sino porque bajo el pretexto de reformarlas se sustituye la Constitución por otra opuesta o integralmente diferente. Por lo demás, cualquier segmento de una decisión de esta Corte debe interpretarse en el contexto del caso y de la decisión tomada. Puede observarse entonces que en la sentencia C-1056 de 2012 se declaró inexequible una reforma constitucional a las consecuencias jurídicas de incurrir en conflictos de intereses durante el trámite de enmiendas a la Constitución. La razón determinante de ese fallo no fue el hecho aislado de haberse revisado un precepto relevante para el trámite de actos reformatorios de la Carta. Fue la sustitución del principio democrático (gobierno del pueblo, por el pueblo y *para* el pueblo), originada en una autorización para introducir reformas incluso con notorios conflictos de intereses (pues el gobierno sería para el interés particular), el argumento trascendental de la decisión. El hecho de que, aparte, las reformas podían tener un trámite más célere a causa de la enmienda controlada fue un argumento adicional. Pero, se insiste, el argumento crucial no descansó solo en haberse modificado reglas que determinan el procedimiento de reforma constitucional.

36.2. La Corte debe además agregar que no forma parte de la identidad de la Constitución la inmodificabilidad de las cláusulas de reforma. Por el contrario, no solo no hay disposiciones constitucionales que expresamente se opongan a la reforma de esos mecanismos, ni forma parte de los rasgos que identifican el orden constitucional colombiano el de la inmodificabilidad absoluta de sectores enteros del texto superior, sino que además la Constitución ya ha experimentado enmiendas a los procedimientos de reforma. En efecto, si bien los procedimientos de modificación constitucional están previstos principalmente en los artículos 374 a 379 de la Carta, las expresiones que emplean solo pueden entenderse si se apela en la interpretación a otras disposiciones. Por ejemplo, la Constitución prevé que la Constitución puede ser reformada por el "*Congreso*" mediante acto legislativo pero solo en "*períodos ordinarios y consecutivos*" (CP arts. 374 y 375). Sin embargo, no es el Título XIII de la Carta el que define lo que debe interpretarse por "*Congreso*" y "*períodos ordinarios y consecutivos*", sino el Título VI. Pues bien, hasta el Acto Legislativo bajo examen, y con los matices que luego se harán, la Constitución no ha experimentado expresamente reformas al Título XIII pero sí a otros segmentos que inciden en él, y por tanto en los procedimientos de enmienda constitucional, tales como las introducidas mediantes los Actos Legislativos 1 de 2003 (sobre anuncios previos), 1 de 2009 (sobre votación nominal y pública) o 2 de 2015 (sobre incompetencia del Congreso para reformar la prohibición de reelección en un solo acto legislativo).[100] Si estas modificaciones con incidencia en el procedimiento de reforma ya hacen parte de la Constitución, contribuyen a determinar los elementos que definen su identidad, y en consecuencia inciden precisamente en concebir que los mecanismos de reforma no son intangibles.

37. *Resistencia constitucional diversa*.- La Constitución de 1991 se identifica además por la existencia de diversos mecanismos de reforma, con lo cual el orden político vigente rompe con el pasado institucional inmediato de monopolio del cambio constitucional. No se habla en este punto del poder soberano de darse una Constitución, que reside exclusivamente en el pueblo (CP art 3), sino del poder de revisar, enmendar, reformar, modificar o introducir ajustes a la *Constitución de 1991*. En el Plebiscito de 1957 el pueblo tenía ante sí la oportunidad de votar un articulado amplio en *bloque* para la reforma de la Constitución de 1886, dentro del cual había una previsión que al mismo tiempo lo marginaba del poder de participar directamente en las enmiendas del estatuto fundamental. El artículo 13 del Decreto legislativo 247 de 1957 sometía a consulta popular la siguiente disposición: "[e]*n adelante las reformas constitucionales sólo podrán hacerse por el Congreso, en la forma establecida por el artículo 218 de la Constitución*", y el artículo 218 de la Constitución era para entonces el relativo a la aprobación por el Congreso de los actos legislativos. Al aprobar el Plebiscito, el poder de reforma quedó entonces radicado exclusivamente en manos del Congreso. Esta cláusula de reforma, en un contexto institucional propicio para ello, condujo a asignarle al ordenamiento constitucional anterior un significativo nivel de rigidez que la Asamblea Nacional Constituyente quiso terminar.

37.1. De los proyectos que se presentaron durante las sesiones de la Constituyente, la gran mayoría de los que se referían expresamente a los mecanismos de reforma constitucional proponían tres procedimientos diferentes: acto legislativo ('constituyente derivado'), referendo ('consulta' o 'plebiscito') y asamblea nacional constituyente. Este esquema aparecía en los Proyectos No. 2 del Gobierno Nacional (Gaceta 5), No. 3 de los Constituyentes Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño Berrío (Gaceta 9), No. 83 del Constituyente Lorenzo Muelas (Gaceta 24), No. 93 del Constituyente Arturo Mejía Borda (Gaceta 24), No. 98 de los Constituyentes Raimundo Emiliani Román y Cornelio Reyes (Gaceta 25), No. 100 del Constituyente Carlos Lemos Simmonds (Gaceta 25), No. 113 de los Constituyentes Alfredo Vásquez Carrizosa y Aída Avello Esquivel (Gaceta 113), No. 114 de los Constituyentes Jaime Fajardo Landaeta y Darío Antonio Mejía (Gaceta 114), No. 124 del Constituyente Hernando Herrera Vergara (Gaceta 124), y No. 125 del Constituyente Fernando Carrillo Flórez (Gaceta 125). Si bien con ciertas diferencias entre ellos, los proyectos presentados coincidían entonces en la necesidad de ensanchar las vías del cambio constitucional. Así fue propuesto en la Comisión Primera y en la Plenaria de la Asamblea, y en ambos escenarios se le impartió aprobación con escasos reparos.[101] Es interesante resaltar, entre todos los proyectos, el No. 98 de los Constituyentes Raimundo Emiliani Román y Cornelio Reyes Reyes (Gaceta 25), en el cual no solo se prevén también tres procedimientos, sino que además se precisa que, así, "[d]*e una Constitución rígida para su reforma, como la actual* [de 1886] *se pasaría, pues, a una constitución relativamente flexible*". Como se observa, con la diversificación de mecanismos de reforma se buscaba reducir la resistencia constitucional experimentada en el régimen político anterior.

37.2. Los rasgos de la identidad de una Constitución se definen por su configuración interna, y el pasado institucional contribuye a darle sentido. La Constitución de 1991 prevé tres mecanismos de reforma como reacción a una situación preexistente de monopolio político de los instrumentos del cambio constitucional. No se trata, sin embargo, solo de una variedad de procedimientos sino además de una pluralidad de organismos, actores y de competencias diferenciadas para su activación. El orden constitucional vigente se caracteriza por contemplar procedimientos de reforma que pueden ser iniciados por la ciudadanía bajo ciertos requisitos, el Gobierno y en ocasiones el Congreso u otras autoridades del orden territorial (CP arts. 40-5, 170 375, 376 y 378). Fue fundamental además, como se observa en los proyectos de reforma presentados en la Constituyente, que el pueblo tuviera participación directa y decisiva en ellos, si bien de forma diversa: en los actos legislativos mediante la elección originaria de los congresistas, en el referendo en la votación de la consulta y en la asamblea nacional constituyente en la votación de la consulta y la elección de los delegatarios (CP arts. 40, 375, 376 y 378). En los mecanismos aprobatorios de reforma instituidos debe por regla intervenir el Congreso, pero en el referendo derogatorio su participación no está prevista pues este mecanismo consiste en derogar (reformar) una modificación introducida por ese organismo en los supuestos que establece el artículo 377 de la Carta Política.[102] Estos aspectos, a saber, la existencia de diferentes mecanismos de reforma, susceptibles de activarse por la ciudadanía y organismos distintos al Congreso, con participación ciudadana decisiva en la mayoría de ellos, y con la posibilidad de contrapesar sin la intervención del Congreso reformas a asuntos importantes, son componentes esenciales del *principio de resistencia constitucional relativa, variable y diversa*, que el actor considera sustituido.

38. *Resistencia constitucional funcionalmente diferenciada*.- Las normas constitucionales pueden entonces ser reformadas con un nivel de resistencia relativo mediante acto legislativo, referendo o acto constituyente de una asamblea nacional. Sin embargo, la resistencia al cambio es diferente si la función no es reformar las previsiones constitucionales (ejercer el poder de revisión) sino constituir un nuevo orden político (ejercer el poder *constituyente*), por lo cual puede hablarse de una resistencia *funcionalmente diferenciada*. En efecto, en la Constitución de 1991 la soberanía reside exclusivamente en el pueblo (CP art 3), y "[e]*n los estados democráticos el acto de soberanía por excelencia es el acto constituyente, es decir, el acto de fundación constitucional*".[103] Por lo mismo, el pueblo es el único que puede darse una Constitución, o sustituir la existente, por medio de un procedimiento que le garantice la oportunidad de expresar inequívocamente la voluntad de constituir un nuevo orden político, en un contexto de participación necesaria, suficiente y sin limitaciones configurativas. Aunque por medio de acto legislativo, referendo constitucional y asamblea constituyente con competencia *limitada* puede entonces revisarse la Constitución, no es posible constituir un nuevo orden político. La jurisprudencia ha señalado que solo una asamblea nacional constituyente expresamente convocada para ello, sin otros límites de competencia, puede canalizar el ejercicio del poder constituyente, y dar origen a una nueva Constitución.[104] En la sentencia C-1040 de 2005, primera en declarar inexequible un acto legislativo por sustituir elementos definitorios de la identidad de la Carta, se lee por tanto:

"La Corte enfatiza que el único titular de un poder constituyente ilimitado es el pueblo soberano, en virtud del artículo 3º de la Carta. En 1991 el poder constituyente originario estableció un poder de reforma de la Constitución, del cual es titular, entre otros, el Congreso de la República que es un órgano constituido y limitado por la propia Constitución y, por lo tanto, solo puede ejercer sus competencias "en los términos que esta Constitución establece", no de manera ilimitada. El Congreso, aun cuando reforma la Constitución, no es el detentador de la soberanía que "reside exclusivamente en el pueblo", el único que puede crear una nueva Constitución. Adicionalmente, la Corte constató que el pueblo puede investir a una Asamblea Constituyente de la competencia para expedir una nueva Constitución, posibilidad expresamente permitida en el artículo 376 de la Carta. Solo por medio de este mecanismo puede ser sustituida la Constitución vigente por una opuesta o integralmente diferente".[105]

38.1. En el orden institucional, la Constitución solo puede entonces ser sustituida por otra opuesta o integralmente diferente, mediante una asamblea nacional constituyente convocada sin limitaciones de competencia en la cual pueda ejercerse el poder constituyente delegado por el pueblo soberano. Ahora bien, es claro que no cualquier modificación constitucional sustituye la Constitución, como lo es también que para verificar la sustitución de una constitución tampoco es necesaria la proclamación expresa de un nuevo orden. La sustitución de la Constitución puede tener lugar sin declaraciones explícitas, y en ejecutorias parciales y sucesivas. La jurisprudencia ha sostenido por tanto que un vicio de competencia puede darse por sustitución total o parcial.[106] Entre una reforma y una sustitución total o parcial de la Constitución puede haber casos claros y otros que lo sean en menor medida, pero eso no significa que cualquier reforma introducida por los poderes constituidos deba entonces considerarse constitucionalmente legítima, así sustituya la Constitución, se dé sin la participación directa y suficiente del pueblo, y sin su decisión inequívoca e ilimitada, pues esto sería efectivamente aceptar un nuevo soberano. Es entonces preciso hacer explícitos algunos criterios que contribuyan a delimitar la competencia de los órganos constituidos cuando ejercen el poder de reforma.

38.2. Para trazar la línea entre una reforma y una sustitución parcial o total de la Carta, la Corte ha apelado a la *identidad* de la Constitución, y esta se sustituye cuando integralmente o en uno de sus rasgos esenciales es remplazada por otra opuesta o integralmente diferente, o alguno de sus elementos es objeto de supresión o sustracción. La identidad de una Constitución se define con arreglo a su configuración jurídica, el sentido de la cual puede determinarse con fundamento en diversos criterios.[107] La de la Carta de 1991 se ha definido por (i) el hecho de ser una Constitución con determinados caracteres generales,[108] (ii) su contenido normativo específico,[109] (iii) la historia de su establecimiento[110] y (iv) sus diferencias con otras constituciones política y jurídicamente relevantes.[111] Para que se sustituya la Constitución el rasgo de la identidad así definido debe ser "*reemplazado por otro –no simplemente modificado, afectado, vulnerado o contrariado-*" o suprimido, y en la hipótesis de reemplazo el nuevo elemento debe ser opuesto o integralmente diferente al anterior, al punto que resulte incompatible con la identidad de la Constitución de 1991 (C-1040 de 2005).

39. *Síntesis de la premisa mayor*. La Constitución de 1991 se identifica entonces por un *principio de rigidez específica*. Representado en que: (i) sus normas son más resistentes al cambio que las de la ley y contemplan requisitos que promueven una mayor participación y consenso, resistencia susceptible de adaptarse a la transición; (ii) sus cláusulas de reforma no son intangibles; (iii) prevé una diversificación de mecanismos de reforma constitucional, susceptibles de activarse por la ciudadanía y organismos distintos al Congreso, asegura que en la mayoría de ellos tenga participación necesaria directa el pueblo, y prevé la posibilidad de contrapesar sin la intervención del Congreso reformas sobre asuntos fundamentales; y (iv) ofrece una resistencia diferenciada si la función no es la reforma sino la sustitución de la Constitución. Los mecanismos de reforma de la Constitución pueden entonces ser modificados, en la medida en que no se sustituyan estos elementos por otros opuestos o integralmente diferentes. Pero el orden constitucional sería irreconocible si, por ejemplo, sus niveles de resistencia al cambio son idénticos a los de la ley pues deben ser superiores, aunque en un contexto de transición hacia la paz la rigidez se adapta, sin desaparecer, en aras de la integridad de la Constitución; o si se vuelven intangibles sus cláusulas de reforma; o si deja de haber diversidad en los mecanismos de enmienda y en sus formas de activación; o si se equiparan el poder constituyente y el poder constituido de reforma. En cualquiera de estos casos estaríamos en presencia de una Constitución radicalmente diferente.

b. Premisa menor. El procedimiento de reforma constitucional previsto en el Acto Legislativo 1 de 2016

40. Los actos legislativos a los que se refiere la Constitución de 1991 en su versión original pueden tener iniciativa en el Gobierno, un número de diez congresistas, el treinta por ciento de los concejales o diputados o los ciudadanos en un número equivalente al cinco por ciento del censo electoral; pueden reformar cualquier norma constitucional; se aprueban en períodos ordinarios y consecutivos, y no tienen otros límites temporales; requieren el agotamiento de dos vueltas y ocho debates; mayoría simple en los primeros cuatro y absoluta en los restantes; y control constitucional mediante demanda que puede interponerse solo dentro del año siguiente a su promulgación (CP arts. 374, 375 y 379). Estos actos legislativos tienen algunas diferencias con los regulados en el Acto Legislativo 1 de 2016, al que pertenece el precepto demandado.

41. Los actos legislativos especiales, fruto del Acto Legislativo 1 de 2016: (i) son proferidos en virtud de un procedimiento de reforma especial (pues su objeto es la transición hacia la terminación del conflicto), excepcional (solo para implementar el acuerdo) y transitorio (solo por 6 meses, prorrogables por un periodo igual); (ii) tienen por objeto facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo final para la terminación del conflicto, mas no excluyen que la implementación de un acuerdo final pueda adelantarse por un procedimiento distinto; (iii) solo pueden surtir su etapa parlamentaria, si hay una refrendación popular del acuerdo final, en los términos señalados; (iv) deben tener iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional; (v) tienen siempre trámite preferencial, y prioridad en el orden del día; (vi) deben tener un título especial, conforme al cual se aclara que en virtud de la reforma cuestionada "*El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA*"; (vii) se tramitan en una sola vuelta de cuatro debates y ocho días de tránsito entre las Cámaras; (viii) en esos cuatro debates el proyecto se aprueba con mayoría absoluta; (ix) solo pueden experimentar modificaciones los proyectos cuando se ajusten al contenido del Acuerdo Final y tengan aval del Gobierno; (x) pueden tramitarse en sesiones extraordinarias; (xi) tienen control constitucional automático.[112]

42. Obsérvese entonces que, según esta presentación, el Acto Legislativo 1 de 2016 es una enmienda transitoria a la Carta, que consagra un mecanismo especial para la expedición de actos legislativos, con el objeto de "*facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*" (AL art 1 lit a). En particular, el mecanismo del cual forma parte la disposición demandada, busca "*agilizar y garantizar la implementación*" del acuerdo final (ídem art 1). Lo cual se justifica en el marco de negociaciones de paz, según los antecedentes parlamentarios, por cuanto otras experiencias comparadas han demostrado la necesidad de una implementación oportuna que no ponga en riesgo lo acordado. Desde la ponencia para primer debate en Senado se menciona por ejemplo el caso de Angola, donde hubo dos procesos de paz: "*el primero fracasó debido a que los acuerdos no se implementaron de manera efectiva; en el primer año solo se logró implementar el 1,85% de lo acordado y para el quinto año solo se había avanzado en el 53.7%. Sin embargo, en el segundo proceso de paz que por el contrario sí fue exitoso, durante el primer año se logró implementar el 68.42% de los acuerdos*". Pero también se refiere a experiencias ocurridas en India, Bosnia, El Salvador e Irlanda del Norte:

"El caso de India demuestra algo similar; aunque durante el primer año después de la firma del acuerdo con las fuerzas separatistas de Bodoland, se logró implementar el 23.52% de lo acordado, 10 años después la implementación seguía en el mismo porcentaje. Esto llevó a que no fuera posible desescalar la violencia en los 10 e implementar las demás reformas necesarias para cumplir con los acuerdos. || Por el contrario, la efectiva implementación de los acuerdos y su relación con el éxito de un proceso de paz se evidencia en los casos de Bosnia, El Salvador e Irlanda del Norte. || En Bosnia durante el primer año se realizaron todas las reformas legales logrando así la implementación del 72% de lo acordado, para el quinto año se implementó el 84,7% de la totalidad del acuerdo y para el décimo año el 93%. Una particularidad de este caso es que para el segundo año del proceso de implementación se realizaron todas las reformas constitucionales necesarias para garantizar la sostenibilidad en el tiempo. En el caso de El Salvador, durante el primer año se implementó el 56% de la totalidad de los acuerdos y se realizaron la mitad de las reformas constitucionales requeridas. Durante el segundo año se realizaron las reformas constitucionales restantes, en

el quinto año ya se había implementado un 88% de los acuerdos y para el décimo año el 95% de los acuerdos estaban ya implementados. || Irlanda del Norte, por su parte, se caracteriza por ser uno de los países que más rápido avanzó en el proceso de implementación. Durante el primer año se realizaron la totalidad de las reformas constitucionales que permitieron sentar las bases para el desarrollo legislativo posterior. Esto fue gracias al mecanismo de fast track que se diseñó dentro del Congreso".[113]

43. Los actos legislativos especiales que se expidan en virtud del procedimiento especial de reforma previsto en el Acto Legislativo 1 de 2016 solo pueden proferirse dentro de un término de seis meses siguientes a su entrada en vigencia, prorrogable por un periodo igual. Por lo mismo, una vez vencido ese plazo desaparece el mecanismo especial de reforma. Mientras tenga fuerza jurídica, y después de que la pierda, subsisten sin embargo los demás procedimientos de reforma constitucional (CP arts. 374 y ss.). El procedimiento especial de enmienda solo puede usarse por tanto bajo condiciones estrictas. Únicamente puede ponerse en práctica cuando sea necesario para facilitar y asegurar la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto, y no para introducir reformas constitucionales temáticamente inconexas con dicho acuerdo, pues el Congreso carecería de competencia para implantarlas por este procedimiento, sin perjuicio de que pueda hacerlo por los mecanismos permanentes de revisión, dentro de los límites constitucionales. La existencia de un control constitucional automático por vicios de procedimiento (CP art 241 núm. 1) autoriza a la Corte para declarar inexequibles los actos especiales de reforma que excedan los límites de competencia previstos en el Acto Legislativo 1 de 2016, y expresados en el acuerdo final refrendado popularmente.

44. De acuerdo con lo anterior, se concluye además que el procedimiento especial de reforma constitucional contemplado en el Acto Legislativo 1 de 2016 incluye tres etapas: una refrendación popular, una etapa parlamentaria y una instancia de control constitucional automático. Como se dijo, el Acto Legislativo 1 de 2016 no prevé una definición estricta de "*refrendación popular*", ni se refiere tampoco a un mecanismo de participación democrática en específico, y es por eso que los organismos encargados de aplicarlo tienen un margen amplio de configuración e interpretación. Sin embargo, como en este caso esa *refrendación popular* forma parte del mecanismo al cual pertenece la disposición acusada, para definir la constitucionalidad de esta última es preciso lógicamente interpretarla en contexto. Y no es posible interpretarla adecuadamente en contexto, si no se hace previamente una conceptualización apropiada de la refrendación popular, como la que se efectuó al resolver sobre la vocación del Acto Legislativo para entrar en vigencia. Por tanto, esa caracterización es absolutamente esencial no solo para definir si la Corte podía controlar de fondo las previsiones demandadas, sino además para emitir el juicio de constitucionalidad que le exige el primer cargo. En este último punto ha de precisarse entonces que la etapa parlamentaria del procedimiento especial de reforma constitucional, debe estar precedida por una refrendación popular, entendida como un (i) *proceso*, (ii) *en el cual haya participación ciudadana directa*, (iii) *cuyos resultados deben ser respetados, interpretados y desarrollados de buena fe*, *en un escenario de búsqueda de mayores consensos*, (iv) *proceso que puede concluir en virtud de una expresión libre y deliberativa de una autoridad revestida de legitimidad democrática*, (v) *sin perjuicio de eventuales espacios posibles de participación ciudadana para la revisión específica de aspectos concretos ulteriores.*

45. En la etapa parlamentaria, los actos legislativos ciertamente se aprueban en una vuelta y cuatro debates con mayoría absoluta. No obstante, la entrada en vigencia de ese mecanismo depende precisamente de una refrendación popular del acuerdo final. Este último elemento, en una visión global de la reforma cuestionada, no es entonces solo un dispositivo que defina la vigencia del Acto Legislativo, sino que integra normativamente el mecanismo de enmienda constitucional. En efecto, el Congreso instaura un procedimiento de revisión de la Constitución con una sola vuelta, cuatro debates, mayoría absoluta y control constitucional automático, precisamente porque por medio del mismo se implementaría un contenido previamente sujeto a refrendación popular. Esto se infiere de una lectura del trámite de aprobación del Acto Legislativo 1 de 2016. Desde la primera vuelta y durante buena parte de la segunda, el proyecto de enmienda consagraba sendos parágrafos que supeditaban la *aplicabilidad* del referido procedimiento legislativo a una refrendación popular del Acuerdo final.[114] Solo se propuso consagrar la refrendación como condición de *vigencia* en el Informe de Ponencia para segunda vuelta, segundo debate, en Plenaria de la Cámara de Representantes. Esta propuesta de cambio buscaba evitar una cierta redundancia normativa y recoger algunas inquietudes relacionadas específicamente con la activación del artículo 4º de la reforma, que no tenía una cláusula semejante.[115] Como se observa, a lo largo del procedimiento de formación del Acto bajo examen se apeló esencialmente a una misma condición, la *refrendación popular*, como parte integrante del mecanismo de reforma. En una justificación que se reitera en los diversos informes de ponencia, puede entonces observarse un párrafo como este, que aparece en el Informe de Ponencia para primer debate de primera vuelta en Senado:

"Este Acto Legislativo está acompañado de garantías durante todo el desarrollo. En primer lugar es la ciudadanía quien decidirá si estos procedimientos se llevarán o no a cabo a través de la refrendación ciudadana, [...] La refrendación es el primer paso en el desarrollo de este Acto Legislativo, pues no hay mayor garante en cualquier proceso democrático, que el pronunciamiento de la sociedad en su conjunto. Es el constituyente primario quien avalará el inicio del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y el uso de las Facultades Extraordinarias por parte del Presidente de la República. Esta es probablemente la mayor garantía de legitimidad".

46. Finalmente, hay un control constitucional en el cual la Corte Constitucional debe hacer una revisión automática del procedimiento de formación de cada acto legislativo especial. En este escenario se da una nueva oportunidad para la participación ciudadana directa, a través de

argumentos, que defienda o se oponga a la exequibilidad de la disposición constitucional.

Efectuadas estas precisiones, la Corte procede a definir si hubo sustitución.

c. Conclusión. El primer cargo no está llamado a prosperar. El artículo 1º literal f) del Acto Legislativo 1 de 2016 no sustituye la Constitución

47. De acuerdo con todo lo anterior, el Acto Legislativo 1 de 2016 ciertamente adiciona un mecanismo de reforma constitucional al grupo de los inicialmente previstos en la Constitución de 1991, pero el diseño original en esta materia no es intangible. No es entonces cierto que haya una supuesta intangibilidad de los procedimientos para la producción de normas constitucionales. El Congreso por medio de actos legislativos no solo puede modificar las previsiones que establecen mecanismos de enmienda constitucional, sino que de hecho puede además graduar el estándar de dificultad para el cambio originalmente previsto en la Constitución 1991, y puede entonces reducirlo, siempre que no sustituya la Constitución. Por lo anterior, la primera parte del cargo, según la cual las cláusulas originales de enmiendas son inmodificables, no está llamada a prosperar. La Corte debe entonces resolver si en este caso se produjo una sustitución total o parcial de la Carta Política.

48. El cargo por supuesta sustitución no debe tener éxito. En primer lugar, el procedimiento de reforma especial contemplado en el Acto Legislativo 1 de 2016 tiene por objeto "*facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*" (AL art 1 lit a). Se inscribe, como puede observarse, en un contexto de transición hacia la terminación del conflicto armado y la consecución de la paz. Por lo mismo, el juicio de sustitución del principio de rigidez específica se debe aplicar tomando en consideración que es susceptible de *adaptarse a la transición*. Esto significa 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). Pues bien, en este caso eso quiere decir 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.

49. En segundo lugar, el procedimiento de reforma constitucional, del cual forma parte la disposición acusada, no solo es especial ya que su objeto es la transición hacia la terminación del conflicto, sino además excepcional (solo para implementar el acuerdo) y transitorio (solo por 6 meses, prorrogable por un periodo igual). Esto significa que subsisten los mecanismos permanentes de enmienda constitucional, los cuales no son entonces ni suspendidos ni derogados. Además, implica que el procedimiento solo puede usarse para desarrollar el acuerdo final, y no para introducir reformas desprovistas de conexidad con este último. Finalmente, quiere decir que una vez se agote el término de aplicabilidad del mecanismo especial, las reformas introducidas por este conducto pueden ser a su vez modificadas o derogadas según los procedimientos permanentes de enmienda.

50. En tercer lugar, dentro del Acto Legislativo 1 de 2016, los procedimientos de enmienda constitucional y de formación de leyes se diferencian objetivamente en el número de debates y en las mayorías exigidas para su aprobación. Para la formación de las leyes en este procedimiento especial se requieren tres debates (uno en comisiones conjuntas y uno en la Plenaria de cada Cámara) y las mayorías establecidas en la Constitución (que ordinariamente son simples). En contraste, para perfeccionar una enmienda constitucional por ese mecanismo especial es preciso agotar una vuelta conformada por cuatro debates y, necesariamente, mayoría absoluta (AL 1 de 2016 art 1 lits d, e, f, g). Es entonces claro que el Acto Legislativo al cual pertenece la norma acusada no equipara por completo los procedimientos de producción de normas constitucionales y legales, sino que mantiene la resistencia al cambio de las normas constitucionales por encima de la de las leyes.

51. En cuarto lugar, la creación del procedimiento especial de reforma constitucional mediante el Acto Legislativo 1 de 2016 no desborda los límites de competencia previstos en la premisa mayor. El mecanismo de enmienda especial está integrado por tres etapas básicas: la refrendación popular de unos contenidos (incorporados a un acuerdo final para la terminación del conflicto), que ha de darse en los términos generales y comprehensivos antes indicados; tramitación parlamentaria de los proyectos de reforma que implementen o desarrollen los contenidos refrendados popularmente; y, además, habría un control constitucional automático. Como se observa, el Acto Legislativo efectivamente introduce un cambio en los procedimientos de reforma por el Congreso, al contemplar un mecanismo especial para producir actos legislativos con una etapa parlamentaria conformada por cuatro debates, mayoría absoluta y ocho días de transición entre las Cámaras. No obstante, este cambio se ajusta a los límites competenciales del poder de reforma constitucional:

52. (i) El mecanismo especial de enmienda constitucional mantiene la resistencia al cambio de las normas constitucionales por encima de la de las leyes. Ciertamente prevé que para producir actos legislativos se requiere una sola vuelta con cuatro debates y mayoría absoluta, pero no por eso iguala la resistencia al cambio de las previsiones constitucionales con la de las leyes. El procedimiento del cual forma parte el precepto acusado exige refrendación popular de los contenidos que han de ser implementados por el mecanismo especial. Es un hecho objetivo que esta característica no está presente en los procedimientos de formación de las leyes o de los actos legislativos según las cláusulas permanentes de reforma. Además de lo cual, el procedimiento especial contemplado en el Acto Legislativo 1 de 2016 prevé una instancia de control constitucional automático que en general no está contemplado para las leyes ni, definitivamente, para los actos legislativos expedidos en virtud del mecanismo permanente de reforma (CP arts. 374 y s). Ciertamente, la Constitución prevé en ciertos casos control constitucional automático para normas del orden legal, como ocurre por ejemplo con los proyectos de ley estatutaria y las leyes aprobatorias de tratados (CP art 241 nums 8 y 10). Sin embargo, la Carta no exige previa refrendación popular sobre el contenido que ha de ser implementado por medio de dichas leyes, y ese hecho diferenciaría entonces su procedimiento de formación del mecanismo de reforma constitucional al cual pertenece la disposición acusada. Lo cual demuestra entonces que no se trata de un mecanismo de reforma que le introduzca una resistencia normativa a la Constitución igual a la de las leyes. En particular, en comparación con el procedimiento para formación de las leyes, el mecanismo especial de enmienda constitucional del Acto Legislativo 1 de 2016 presenta características que están a la base de cualquier dispositivo para la rigidez constitucional. Garantiza de un lado la participación ciudadana, pues exige refrendación popular y control constitucional, y en ambas instancias puede intervenir cualquier ciudadano; prevé tiempos de pausa y enfriamiento adicionales, toda vez que además de los cuatro debates contempla la refrendación popular previa de los contenidos y un control automático y posterior de constitucionalidad; y persigue niveles superiores de consenso, procurados a través de la refrendación popular, definida en esta sentencia.

53. (ii) El Acto Legislativo tampoco establece cláusulas de intangibilidad en las disposiciones o mecanismos de reforma constitucional. El procedimiento especial allí regulado no solo es temporal, y se incorpora además a las previsiones transitorias de la Carta, sino que, como se indicó, puede ser objeto de una enmienda. Esta sería a su vez perfectamente válida incluso si gradúa la resistencia constitucional, siempre y cuando no degrade la Constitución al nivel jerárquico de una norma infra-constitucional. Para reformar las cláusulas de enmienda constitucional a través del Congreso, el establecimiento de una refrendación previa o posterior de los contenidos no es un ingrediente necesario, pues puede ser remplazado por otro en la medida en que preserve el principio de resistencia constitucional, tal como fue definido en la premisa mayor de esta sentencia. (iii) Por otra parte, la reforma cuestionada no suprime ni reduce la diversidad de procedimientos para el cambio constitucional, sino que por el contrario la adiciona con un mecanismo especial. De hecho, puede observarse que el Acto Legislativo 1 de 2016 ni siquiera introduce una enmienda a las previsiones ordinarias para el cambio constitucional sino que consagra un esquema transitorio agregado de revisión, el cual operaría paralelamente a los permanentes. (iv) Finalmente, el acto al que pertenece el precepto acusado no equipara el poder constituyente a la competencia de reforma constitucional. Por el contrario, les fija a los órganos titulares de esta última atribución límites adicionales de competencia, al establecer que el procedimiento especial solo puede usarse para facilitar y asegurar la implementación del acuerdo final.

54. Por todo lo cual, en conclusión, si bien el Acto legislativo 1 de 2016 autoriza al Congreso para producir actos legislativos en una sola vuelta con cuatro debates, esta es una pieza funcional dentro de un procedimiento especial de reforma con otros engranajes. Cuando todas las piezas del mecanismo se articulan puede observarse que: (i) su objetivo es lograr la paz, fin imperioso del orden constitucional a la vez que un modo de conservar su integridad, lo cual es a su turno lo que busca garantizarse con el principio específico de rigidez contemplado en la Carta de 1991; (ii) constituye un mecanismo especial, excepcional y transitorio de reforma, que adiciona un procedimiento a los previstos en las cláusulas de enmienda constitucional, que no son intangibles; (iii) dentro del marco de la reforma, los procedimientos de expedición de actos legislativos y de leyes se diferencian entre sí por sus distintos niveles de dificultad; y (iv) fuera del Acto Legislativo, el mecanismo especial de enmienda constitucional 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 tampoco equipara el poder constituyente a la competencia de revisión constitucional. Estas variaciones en modo alguno remplazan por uno distinto el principio de resistencia constitucional relativa, variable, diversa y funcionalmente diferenciada. Por el contrario, se ajustan al marco constitucional prexistente. De manera que no encuentra la Corte un vicio de competencia por sustitución.

Segundo cargo. El juicio de competencia para actos legislativos que asignan facultades legislativas extraordinarias al Presidente de la República, y el principio de separación de poderes como rasgo de la identidad

Este apartado expone a) premisa mayor, b) premisa menor y c) conclusión.

a. Premisa mayor. El principio de separación de poderes y funciones como rasgo de la identidad de la Constitución. Reiteración de jurisprudencia

55. La Constitución de 1991 se identifica por ser expresión de una concepción específica del principio de separación de poderes o funciones. La denominación de '*separación de poderes*' pareció abandonarse progresivamente en la adopción de reformas constitucionales durante el curso del siglo XX, para ser remplazada por una terminología distinta, como es la de '*separación de funciones*'. La Constitución de 1886 contemplaba en su artículo 57 que "[t]*odos los poderes públicos son limitados y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones*". Puede entonces

notarse que hablaba de "*poderes*". Con el Acto Legislativo 1 de 1936, ya no se hace referencia a *poderes* sino a "*órganos*" del "*Poder Público*" que "*tienen funciones separadas*", reformulación efectuada bajo el influjo de una cierta concepción teórica que proclamaba la existencia de un solo poder público y de una separación de las funciones, pero no de los '*órganos'* o de los '*poderes'*.[116] Luego, el Acto Legislativo 1 de 1945 cambió esta denominación, pues en lugar de hablar de '*órganos*' se refirió a "*ramas*" del "*Poder Público*". La Constitución de 1991 alude en general a las ramas y órganos del "*Poder Público*" (arts. 3, 113, 149, 208, 214, 334, 346, 355), y solo en una ocasión a los "*poderes*" (art 150-6). Sin embargo, más allá de estas aproximaciones terminológicas, la jurisprudencia constitucional ha destacado que entre los rasgos que identifican la Constitución de 1991 se encuentra el principio de separación de poderes y de funciones.[117] Este principio, al margen de su denominación, tiene características particulares en el orden constitucional vigente que surgen de su configuración constitucional.

56. La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 advirtió que, en su versión clásica, el principio de separación de poderes identificaba tres clases de poderes o funciones –legislativa, ejecutiva y judicial- y propugnaba porque las ramas u órganos del Estado no pudieran ejercer más que una de ellas. La Constituyente consideró esa concepción como superada en la teoría y la práctica, no solo porque se han reconocido otras funciones públicas fundamentales (como la fiscalización y la organización electoral), sino además porque se ha admitido, y desarrollado en el constitucionalismo comparado, una concepción de la separación de funciones compatible con la atribución conjunta a un mismo órgano del poder público de más de una de esas funciones.[118] En la Constitución de 1991 se acogió el principio de separación de funciones con sus ulteriores desarrollos, en virtud de los cuales (i) a cada una de las ramas y órganos del Estado se le asigna una función principal identificable y en principio diferente a la principal de las demás, pero susceptible de conjugarse con otras funciones accesorias diferentes; (ii) esa distribución de funciones debe atender a la naturaleza del órgano o la rama, y no es entonces suficiente una división de funciones si no se adjudican en atención los atributos de poder público de quien las detenta; (iii) cada una debe ajustar sus actuaciones al principio de colaboración armónica; (iv) y todas están sujetas al control de otras ramas u organismos del poder público. [119] Este principio es una forma de evitar la concentración excesiva o una distribución arbitraria del poder público, por considerarse que esto propicia el abuso, el irrespeto de los derechos y las libertades constitucionales e interfiere en la eficacia de la función del Estado. En la Ponencia conjunta sobre estructura del Estado, se puede leer el fundamento de la distribución del poder:

"Las reformas a la estructura del Estado en cuanto hace a la distribución del poder para garantizar las libertades públicas, evitar la concentración y el despotismo y alcanzar la mayor eficacia del Estado, se fueron desarrollando poco a poco".[120]

57. El Constituyente distribuyó entonces el poder público con arreglo a este principio de separación de funciones: el artículo 113 dice que los órganos del Estado tienen funciones separadas; el artículo 121 establece que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le asignan la Constitución y la ley; el artículo 6 responsabiliza a los servidores públicos por extralimitación en el ejercicio de sus funciones; el artículo 1º define a Colombia como un Estado organizado en forma de *República*, lo cual presupone escoger una forma de Estado opuesta a la monarquía, y en especial a la absoluta, donde reina el principio de concentración del poder y de las funciones. Fuera de ello, el de separación de funciones, así entendido, es el principio que está a la base e informa toda la parte orgánica de la Constitución Política, la cual distribuye en diferentes órganos las funciones principales de legislar, administrar, juzgar, controlar, organizar las elecciones, elegir servidores a los altos cargos del Estado. Si bien, en ciertos casos, un mismo órgano tiene competencia para ejercer más de una de estas funciones, es posible identificar en cada caso *una función principal* y advertir que las distintas funciones no se concentran excesivamente. Por lo cual, la Constitución de 1991 sería irreconocible si este principio presente en toda la estructura política fundamental se sustituye, total o parcialmente, por un principio de concentración excesiva de poder.[121]

58. El principio de separación de poderes así entendido ha sido caracterizado en otras oportunidades por la Corte como un elemento definitorio de la identidad de la Constitución, con relevancia para examinar los límites de competencia en el ejercicio del poder de reforma constitucional. En particular, lo ha hecho también al controlar actos legislativos que, como el demandado, confieren facultades legislativas extraordinarias al Presidente de la República. En la sentencia C-970 de 2004 se acusó una previsión del Acto Legislativo 3 de 2002 que le confería al Presidente de la República, si el Congreso no lo hacía en un término razonable, la facultad extraordinaria de expedir las leyes correspondientes al nuevo sistema procesal penal, incluidas estatutarias de administración de justicia. En la sentencia C-971 de 2004, por su parte, la acción pública recaía sobre una disposición del Acto Legislativo 1 de 2003, que también preveía una habilitación extraordinaria, pero supletoria, al Presidente de la República para regular lo atinente a la financiación de partidos y campañas de las elecciones departamentales y municipales por realizarse. En ambas decisiones, debido a la similitud de los cargos y los problemas, la Corte adoptó una motivación igual. En estas providencias sostuvo que no se había sustituido la Constitución, por cuanto los actos reformatorios demandados: (i) otorgaban facultades extraordinarias subsidiarias, susceptibles de ejercerse solo a falta de legislación; (ii) para desarrollar un tema precisado en la enmienda constitucional; (iii) por un tiempo definido; (iv) delegaban la facultad legislativa de forma extraordinaria, pero no la transferían (o cedían); (v) los decretos producidos en virtud suya se sujetaban a control constitucional; y (vi) el Congreso podía luego reformarlos.[122]

59. En la sentencia C-1040 de 2005, la Corte Constitucional tuvo ocasión de precisar el alcance de este elemento. En esa ocasión se había

cuestionado la previsión del Acto Legislativo 2 de 2004 que le confería al Consejo de Estado la facultad de expedir una ley sobre garantías electorales para la elección presidencial, si el Congreso por su parte no lo hacía en un término de dos meses o lo hacía y el proyecto era declarado inexequible por la Corte Constitucional. Esta Corporación encontró entonces una extralimitación de competencias en el ejercicio del poder de reforma, y en ese contexto sintetizó las implicaciones del principio de separación de poderes para el juicio de sustitución sobre los actos legislativos que delegan la facultad de legislar en órganos distintos al Congreso. Señaló entonces que el principio de separación de poderes es compatible con legislación delegada si (i) las condiciones que rodean la delegación evitan que el legislador se vea privado de su competencia, (ii) la habilitación remite al ejercicio transitorio y en un ámbito delimitado de la función legislativa, y (iii) no se suprimen los controles interorgánicos que preservan el equilibrio entre los poderes públicos y aseguren la supremacía constitucional. Con fundamento en esta premisa mayor, la Corte procede entonces a exponer el alcance jurídico del artículo 2 (parcial) del Acto Legislativo 1 de 2016.

b. Premisa menor. El alcance específico del precepto demandado, facultades extraordinarios para desarrollar un acuerdo, por un tiempo limitado, con base en normas transitorias

60. El artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 establece una habilitación legislativa extraordinaria para que el Presidente de la República expida decretos ley con el objetivo de facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto. Esta habilitación tiene las siguientes características. (i) No excluye otras leyes habilitantes, en virtud de las cuales se le confieran al Presidente de la República facultades extraordinarias dentro del orden constitucional permanente para desarrollar o implementar un acuerdo final. (ii) En cuanto se refiere a las allí conferidas, suponen refrendación popular del acuerdo final, en los términos indicados en el apartado correspondiente al análisis del cargo anterior. (iii) Se extiende solo por 180 días. (iv) No puede usarse para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos. (v) Se sujetan a control constitucional automático posterior a su entrada en vigencia dentro de los dos meses siguientes a su expedición. (vi) Aunque no lo dice expresamente, en la medida en que no son admisibles las reformas tácitas a la Constitución,[123] tampoco pueden usarse las facultades extraordinarias para regular asuntos sujetos a reserva de ley que no estén mencionados en el artículo 150-10 de la Carta Política o en el artículo 2 acusado, tales como la restricción de la libertad de expresión, la creación de delitos o el incremento penas (CP arts. 29 y 93).[124]

61. Como se observa, la habilitación legislativa es entonces temporal pues solo puede ejercerse dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016; está temáticamente limitada, por cuanto solo puede usarse para asegurar y facilitar la implementación del acuerdo final; cuenta con restricciones competenciales, ya que no puede ejercerse para expedir actos legislativos ni determinado tipo de normas; los decretos ley expedidos en virtud de estas facultades se sujetan a control constitucional, el cual debe ser automático, posterior e integral, razón por la cual la Corte podrá revisar tanto el procedimiento de formación –que incluye la competencia- como su contenido.

c. Conclusión. El acto reformatorio cuestionado no sustituye el principio de separación de poderes

62. El cargo contra el artículo 2 (parcial) tiene, de acuerdo con la demanda, dos soportes argumentales. En primer lugar, el actor señala que en ejercicio del poder de reforma no se pueden conferir facultades extraordinarias de modo transitorio, pues esta no es una reforma o enmienda constitucional sino una delegación legislativa provisional. En segundo lugar, sostiene que de cualquier forma, el modo como se confirieron las facultades extraordinarias sustituye el principio de separación de poderes, habida cuenta de que en la sentencia C-170 de 2012 la Corte señaló que no se sustituye la Constitución cuando se modifican principios como "*la delegación legislativa pro témpore, siempre y cuando sea específica*". En este caso, según el actor, el Acto Legislativo 1 de 2016 habilita al Presidente de la República para legislar extraordinariamente sobre un marco impreciso, pues la de facilitar y asegurar el desarrollo normativo de un acuerdo de paz constituye una referencia general a un universo amplio de materias.

63. La primera parte de este segundo cargo no propone una confrontación material sino de competencia. Se asemeja a los problemas de unidad de materia en los actos reformatorios de la Constitución, pues la Corte ha señalado que si el Congreso usa el trámite y la forma de los actos legislativos para perfeccionar actos extraños a una reforma del orden superior desconoce la unidad de materia, límite de competencia inicialmente previsto para las leyes –art 158- que en virtud del artículo 374 Superior es también aplicable a los actos reformatorios de la Constitución.[125] En sentido similar, por ejemplo, en la sentencia C-551 de 2003, al controlar una pregunta de una ley convocatoria a referendo –la nº 17- que ampliaba o recortaba los períodos para los cuales habían sido elegidas previamente autoridades públicas del orden territorial, indicó que esa no era una reforma sino un *acto electoral plebiscitario*, y por ende una extralimitación de competencias del poder de reforma:

"[…] es necesario distinguir entre la reforma de la Constitución y su quiebre por medio de la utilización ritual de los mecanismos de reforma constitucional. Y es que en ciertos casos, las autoridades recurren a las formas de la reforma constitucional, pero no para modificar, de manera

general, las cláusulas constitucionales, sino exclusivamente para adoptar una decisión política singular y puntual, contraria a los preceptos constitucionales. […]Por todo lo anterior, la Corte concluye que es posible, por medio de un referendo, modificar las reglas constitucionales que estructuran el régimen político y señalan las relaciones entre los funcionarios elegidos y los ciudadanos electores. Por consiguiente, bien podría ser modificada la Carta para establecer un régimen parlamentario u otra forma de gobierno, que permita posteriormente un adelantamiento de elecciones para presidente o congreso, o que prevea formas de prolongar o acortar el período de los mandatarios electos popularmente. Sin embargo, es contrario a la Carta someter a referendo, sin ninguna regulación general previa, el recorte o la ampliación del período de determinados mandatarios; la Constitución no puede ser modificada por ese tipo de actos electorales de naturaleza plebiscitaria".[126]

64. La Corte no observa, sin embargo, que el Congreso de la República hubiera sustituido el principio de separación de poderes que identifica la Constitución. En primer lugar, no es un exceso del poder de revisión constitucional conferir facultades extraordinarias, pues ya lo ha hecho en el pasado por ejemplo en los Actos Legislativos 3 de 2002, 1 de 2003 y 5 de 2011. Esto es relevante no solo porque ya estos Actos forman parte de la Constitución, y por tanto contribuyen a definir su propia identidad, sino además porque como se indicó, la Corte ha juzgado exequible la habilitación legislativa extraordinaria al Presidente de la República por parte de los órganos constituidos competentes para reformar la Constitución (C-970 y 971 de 2004). Ciertamente, en algunos casos puede haber un vicio de competencia por sustitución del principio de separación de poderes que identifica la Constitución, en la delegación de funciones legislativa en órganos distintos al Congreso de la República. Sin embargo, y este es el punto que va en segundo lugar, en este caso no hay vicio de competencia de ese tipo.

65. (i) Para empezar, requiere refrendación popular, en los términos definidos en esta sentencia. (ii) De otro lado, el artículo 2º, y en general el Acto Legislativo, contempla garantías suficientes para evitar que el Congreso se vea privado de su competencia legislativa. En efecto, la norma demandada se limita a habilitar al Presidente de la República para ejercer facultades extraordinarias para "*facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo*" del acuerdo final. Por tanto, no puede invocarse la habilitación para expedir decretos con fuerza de ley si estos no tienen una conexidad objetiva, estricta y suficiente con el acuerdo final. Aún más, dentro de ese ámbito, el Presidente de la República no puede emitir cualquier clase de legislación extraordinaria. El Acto Legislativo establece que el Presidente de la República no tiene competencia para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, códigos, leyes que necesitan mayorías calificadas o absolutas, leyes tributarias, ni tampoco puede regular otras materias que tienen estricta reserva de ley, y que no son expresamente mencionadas en la reforma. Además, en la implementación del acuerdo final, la rama legislativa tiene competencia principal para legislar. Por tanto, se justifica ejercer las facultades previstas en el artículo 2 demandado solo en circunstancias extraordinarias, cuando resulte estrictamente necesario apelar a ellas en lugar de someter el asunto al procedimiento legislativo correspondiente. El Presidente de la República, finalmente, solo puede ejercer estas funciones durante un tiempo limitado, vencido el cual el legislador puede reformar o derogar los decretos con fuerza de ley expedidos en virtud suya. Y, por último, fuera del campo del acuerdo final, es el Congreso el competente para legislar.

66. (iii) La habilitación está, como se dijo, temporalmente limitada y su ejercicio es transitorio. Puede ejercerse por un término de 180 días, y se funda en normas de la Constitución que buscan asegurar la transición hacia el fin del conflicto. Los decretos ley que se expidan con arreglo a estas facultades extraordinarias deben facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final, y no pueden versar sobre ciertas materias con reserva especial o estricta de ley. Es cierto que al perfeccionarse el Acto Legislativo 1 de 2016, no se había finiquitado un acuerdo final, pero eso no quiere decir que las facultades carezcan de límites competenciales, sino que los límites competenciales se concretaron después o al expedirse la reforma. (iv) Finalmente, no se suprimen los controles interorgánicos que preservan el equilibrio entre los poderes públicos y aseguran la supremacía constitucional. Por una parte, los decretos ley que se profieran a causa del Acto Legislativo 1 de 2016 tienen control constitucional automático, posterior e integral. En desarrollo de este control, la Corte deberá verificar que los decretos con fuerza de ley cumplan la finalidad para la cual se confieren las facultades, a saber, facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final; que tengan entonces una conexidad objetiva, estricta y suficiente con el referido acuerdo; que se den en circunstancias excepcionales, pues las facultades son precisamente extraordinarias, lo cual supone que sea necesario usarlas en vez de acudir al trámite legislativo ante el Congreso; y que respeten en general el ordenamiento constitucional. Por su parte, el Congreso preserva las competencias de control político y jurisdiccional sobre el Gobierno y el Presidente de la República (CP arts. 114, 174 y 178).

67. Por todo lo cual, se cumplen las condiciones contempladas en la jurisprudencia, y la Corte concluye entonces que no hay sustitución del principio de separación de poderes o funciones.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES, por los cargos examinados, los artículos 1 y 2 (parciales) del Acto Legislativo 1 de 2016 '*Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*'.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, CÚMPLASE Y ARCHÍVESE EL EXPEDIENTE.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (e)

Con aclaración de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con salvamento de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 El señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso de la República, a los Ministerios del Interior, de Justicia y del Derecho, de Hacienda y Crédito Público, y de Relaciones Exteriores, al Alto Comisionado para la Paz, al Alto Consejero para el Postconflicto, a la Consejera Presidencial para los Derechos Humanos, a los Delegados de la Mesa de La Habana, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a la Agencia Colombiana para la Reintegración, al Centro Nacional de Memoria Histórica, a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, a la Defensoría Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia y al Director de Human Rights Watch para las Américas, a la Federación Colombiana de Municipios y la Federación Nacional de Departamentos, a la Organización Nacional Indígena de Colombia, las Autoridades Indígenas de Colombia y el Consejo Regional Indígena del Tolima, a las Comunidades Negras, la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados y la Corporación Cimarrón, a la Ruta Pacífica de las Mujeres, la Red Nacional de Mujeres y el Grupo Mujer y Sociedad, a Colombia Diversa y al Colectivo Entre Tránsitos, a la Comisión Colombiana de Juristas, al Centro de Estudios en Derecho, Justicia y Sociedad y al Colectivo de Abogados 'José Alvear Restrepo', al Observatorio del Caribe Colombiano y al Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, a la Fundación Ideas para la Paz, la Fundación Saldarriaga Concha y la Fundación Paz y Reconciliación, a la Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y Contra la Guerra; a las Facultades o Departamentos de Derecho y Ciencia Política de la Universidades Nacional de Colombia, de Antioquia, del Valle, del Cauca, Industrial de Santander, de Cartagena, Externado de Colombia, de Los

Andes, del Rosario, Libre de Colombia –Sede Bogotá–,Sergio Arboleda, Eafit, de Medellín, Icesi, del Norte y del Sinú; al Instituto de Estudios Sociales y Culturales PENSAR de la Pontificia Universidad Javeriana, al programa de maestría en Construcción de Paz de la Universidad de Los Andes y al Grupo de Investigación en Derecho Público de la Universidad del Rosario; al Centro de Investigación y Educación Popular, al Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia y al Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia; a la ciudadana María Emma Wills, asesora de la Dirección General del Centro Nacional de Memoria Histórica; María Victoria Uribe Alarcón, profesora asociada de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Rosario; Sandra Borda Guzmán, Decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, y María Teresa Uribe de Hincapié, profesora titular de la Universidad de Antioquia; y al padre Francisco de Roux, fundador del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio; Plinio Apuleyo Mendoza García, periodista y diplomático colombiano; Iván Orozco Abad, profesor asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes, y Daniel Pécaut, Director de Estudios de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales francesa.

2 Folio 274, cuaderno principal.

3 En la Sentencia C-323 de 2006, la Corte señaló que la proposición de un incidente de recusación solo puede hacerse por el demandante "desde el momento de presentación de la demanda" y por los demás ciudadanos "que impugnen o defiendan las normas acusadas desde el momento en que así hayan intervenido dentro del término de fijación en lista". En la sentencia C-258 de 2013, se refirió respecto a la legitimación y oportunidad para interponer un incidente de nulidad: "Esta Corporación ha considerado que sólo está legitimado para solicitar la nulidad de sus sentencias, proferidas en sede de control de constitucionalidad, quien ha actuado como parte o como interviniente en el proceso[1]. Ahora bien, sobre esta última categoría, la de ciudadano interviniente, conviene indicar que, tal como lo señala su designación, el ciudadano debe ostentar la calidad de interviniente, la cual se adquiere cuando efectivamente éste radica en la Secretaría General de la Corte Constitucional, escrito de intervención con destino al proceso correspondiente, y dentro de los términos que el juez de control de constitucionalidad indique para ello. Esto es, dentro de los diez días de fijación en la lista para intervención ciudadana, regulados en el inciso segundo del artículo 7º del Decreto 2067 de 1991".

4 Sentencia C-1056 de 2012 (MP Nilson Pinilla Pinilla. AV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Pinilla Pinilla. SV Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alexei Julio Estrada y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

5 El actor alude a la noción en inglés: "*checks and balances*".

6 El Ministro del Interior, ciudadano Juan Fernando Cristo; el Ministro de Justicia y del Derecho, Jorge Eduardo Londoño Ulloa; el Alto Comisionado para la Paz, ciudadano Sergio Jaramillo Caro; la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, ciudadana Cristina Pardo Schlesinger; el Alto Consejero para el Postconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, ciudadano Rafael Pardo Rueda; el Jefe de la Oficina Jurídica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, ciudadano Iván Sarmiento Galvis; el Director del Centro Nacional de Memoria Histórica, ciudadano Gonzalo Sánchez Gómez; el Director General de la Agencia Colombiana para la Reintegración, ciudadano Joshua Mitrotti Ventura; y la Consejera Presidencial para los Derechos Humanos, ciudadana Paula Gaviria Betancur.

7 Dicen expresamente: "[e]jemplos de lo anterior han sido documentados en casos como el de Angola e India. En el primero, se surtieron dos procesos de paz; el primero fracasó debido a que los acuerdos no se implementaron de manera efectiva; en el primer año solo se logró implementar el 1,85% de lo acordado y para el quinto año solo se había avanzado en el 53.7%. El caso de India demuestra algo similar; aunque durante el primer año después de la firma del acuerdo con las fuerzas separatistas de Bodoland, se logró implementar el 23.52% de lo acordado, 10 años después la implementación seguía en el mismo porcentaje. Esto llevó a que no fuera posible ni desescalar la violencia ni mucho menos implementar las demás reformas necesarias para cumplir con los acuerdos. || Por el contrario, la efectiva implementación de los acuerdos y su relación con el éxito de un proceso de paz se evidencia en los casos de Bosnia, el Salvador e Irlanda del Norte. En Bosnia durante el primer año se realizaron todas las reformas legales logrando así la implementación del 72% de lo acordado, para el quinto año se implementó el 84,7% de la totalidad del acuerdo y para el décimo año el 93%. Una particularidad de este caso es que para el segundo año del proceso de implementación se realizaron todas las reformas constitucionales necesarias para garantizar la sostenibilidad en el tiempo. En el caso de El Salvador, durante el primer año se implementó el 56% de la totalidad de los acuerdos y se realizaron la mitad de las reformas constitucionales requeridas. Durante el segundo año se realizaron las reformas constitucionales restantes, en el quinto año ya se había implementado un 88% de los acuerdos y para el décimo año el 95% de los acuerdos estaban ya implementados".

8 El test al que se refiere fue enunciado así por la Corte en la sentencia C-1040 de 2005: "para construir la premisa mayor del juicio de sustitución es necesario (i) enunciar con suma claridad cuál es dicho elemento, (ii) señalar a partir de múltiples referentes normativos cuáles son

sus especificidades en la Carta de 1991 y (iii) mostrar por qué es esencial y definitorio de la identidad de la Constitución integralmente considerada. Solo así se habrá precisado la premisa mayor del juicio de sustitución, lo cual es crucial para evitar caer en el subjetivismo judicial. Luego, se habrá de verificar si (iv) ese elemento esencial definitorio de la Constitución de 1991 es irreductible a un artículo de la Constitución, -para así evitar que éste sea transformado por la propia Corte en cláusula pétrea a partir de la cual efectúe un juicio de contradicción material- y si (v) la enunciación analítica de dicho elemento esencial definitorio no equivale a fijar límites materiales intocables por el poder de reforma, para así evitar que el juicio derive en un control de violación de algo supuestamente intangible, lo cual no le compete a la Corte. Una vez cumplida esta carga argumentativa por la Corte, procede determinar si dicho elemento esencial definitorio ha sido (vi) reemplazado por otro –no simplemente modificado, afectado, vulnerado o contrariado- y (vii) si el nuevo elemento esencial definitorio es opuesto o integralmente diferente, al punto que resulte incompatible con los elementos definitorios de la identidad de la Constitución anterior".

9 Sentencia C-099 de 2013 (MP. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo y Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

10 Sentencia C-203 de 2011 (MP Juan Carlos Henao Pérez. Unánime).

11 Al llegar las intervenciones, el proyecto de fallo había sido repartido y su discusión iniciada en la Sala Plena de la Corporación.

12 Folios 117 a 119, Cuaderno No. 2. El escrito de intervención consta de 3 folios en total.

13 Folios 120 a 136, Cuaderno No. 2. El escrito de intervención consta de 2 folios y 15 de documentos anexos.

14 Al escrito se anexó una copia de la carta dirigida a la Cámara de Representantes por parte del Señor Presidente de la República en la cual afirmó que sería el Congreso de la República, como órgano de representación democrática, quien debía adelantar el proceso de refrendación del Acuerdo Final. También se aportó copia del documento donde consta la proposición aprobada por el pleno de la Cámara de Representantes el 24 de noviembre de 2016 mediante la cual se convocó a un debate sobre la política pública de paz y en particular, sobre el acuerdo suscrito entre el Gobierno y las FARC-EP y de la proposición aprobada el 30 de noviembre en la que se adoptó la decisión política de refrendar el Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

15 Folios 138 a 141, Cuaderno No. 2. El escrito de intervención consta de 4 folios en total.

16 Folios 149 a 150, cuaderno No. 2. El escrito de intervención contiene 2 folios.

17 Folios 151 a 155. La intervención consta de 1 folio y 3 documentos anexos.

18 Los senadores Álvaro Uribe Vélez, Jaime Amín Hernández, María del Rosario Guerra, Fernando Nicolás Araujo, Paloma Susana Valencia Laserna, José Obdulio Gaviria Vélez, Orlando Castañeda Serrano, Susana Correa Borrero, Daniel Alberto Cabrales Castillo, Alfredo Rangel Suárez, León Rigoberto Barón Neira, Alfredo Ramos Maya, Iván Duque Márquez, Ernesto Macías Tovar, Thania Vega de Plazas, Carlos Felipe Mejía Mejía, Nohora Stella Tovar Rey, Paola Andrea Holguín Moreno, Honorio Miguel Henriquez y Evert Bustamante García; y los representantes a la cámara Santiago Valencia, Álvaro Hernán Prada y Óscar Darío Pérez. Folios 1 a 12, Cuaderno No. 2. La intervención de los Congresistas consta de 12 folios.

19 *Cfr.* folio 1, cuaderno No. 2.

20 *Ibídem.*

21 Folio 5, cuaderno No. 2.

22 Folios 13 a 14, cuaderno No. 2. El escrito consta de 2 folios en total.

23 Folio 18, cuaderno No. 2.

24 Folio 29, cuaderno No. 2.

25 Folios 15 a 33, cuaderno No. 2. La intervención consta de 20 folios en total.

26 Folios 34 a 41, cuaderno No. 2. El escrito presentado por los ciudadanos consta de 8 folios en total.

27 Folio 8, cuaderno No. 2.

28 Red Jóvenes Sinestesia, El Avispero, Paz a la Calle, Seamos Democracia Digital, Paziempre Movimiento Estudiantil, Javerianos por la Paz y Campamento por la Paz. Folios 42 a 45, cuaderno No. 2. El escrito de intervención consta de 4 folios.

29 Luz Matilde Caicedo, Lucy Mar Guevara, Auro Antido Riascos, Ernesto López, Joel Rojas, María Carlina Esterilla, José Ignacio Uribe Sanint, Maicol Andrés Martínez Vásquez, Plamo Emilio Cano, Fredy Lemus Machado, Luis Fernando Ocampo Trujillo, José Wilson Ospina, María Nancy Molina, Gened Loaiza, Samuel Enrique Julio Beltrán, María Concepción Rivera Correa, Pastora Montilla Chicaiza, José Alberto Ramírez, Óscar Javier Montañez Carvajal, Albert Marín Sánchez, Idaly Londoño Ruiz, Licímaco Antonio Ramírez Hincapié, Marisol Guarnizo Bonilla, Sidiani Olaya, Blanca Isabel Linarez, María Lenys Tabaco Maldonado, Yamid Clodomiro León Correa, María Otilia Pidiache Durán, Emilse Tabaco y Emilio Vergara Lombana.

30 Folios 46 a 93, cuaderno No. 2. Las intervenciones de los ciudadanos constan de 48 folios en su totalidad.

31 El Secretario General de la Cámara de Representantes, allegó copia de la constancia presentada en la Sesión Plenaria del día 22 de noviembre de 2016 por la Representante Inés Cecilia López Flórez, en la que solicitó no tramitar en esa célula legislativa la aprobación del nuevo acuerdo suscrito con las Farc, hasta tanto no haya un acto legislativo que permita al Gobierno Nacional como al Congreso de la República, cumplir tal finalidad. El escrito de intervención obra a folios 94 a 101 del cuaderno No. 2 y consta de 8 folios.

32 Folios 7 y 8, cuaderno No. 2. La intervención fue suscrita por Héctor Marino Carabalí Charrupi, Ana Delia Cundumi, Dannys Mariela Vieco Jiménez y Adalberto Miguel Montes Peña, entre otros.

33 Folios 187 a 188, cuaderno No. 2. La intervención del ciudadano consta de 2 folios.

34 Sentencia C-588 de 2009 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Mauricio González Cuervo, Humberto Antonio Sierra Porto y Nilson Pinilla Pinilla).

35 C-1056 de 2012 (MP. Nilson Pinilla Pinilla. SV. Alexei Julio Estrada, Mauricio González Cuervo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. María Victoria calle Correa, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva).

36 C-816 de 2014 (MMPP. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes. SV. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis. AV. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Rodrigo Uprimny Yepes y Clara Inés Vargas Hernández).

37 Sentencia C-249 de 2012 (MP. Juan Carlos Henao Pérez. SV. Mauricio González Cuervo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva. AV. Nilson Pinilla Pinilla).

38 Sentencia C-285 de 2016 (MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SV. Alejandro Linares Cantillo. SPV. María Victoria Calle Correa, Alberto Rojas Ríos. AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

39 Por el contrario, en solicitudes extemporáneas, los ciudadanos Bernardita Pérez Restrepo y Eudoro Echeverri Quintana dicen que la falta de vigencia sustrae la materia del pronunciamiento y la Corte debe inhibirse.

40 Aunque el vicio de sustitución fue caracterizado inicialmente en la sentencia C-551 de 2003, esta competencia de control sobre actos legislativos fue ejercida por primera vez en la sentencia C-970 de 2004 (MP Rodrigo Escobar Gil. AV Humberto Sierra Porto. SV Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra). En ese caso se controlaba un acto reformatorio de la Constitución, demandado por incurrir en una sustitución de la Constitución. La Corte declaró exequible el acto. Esta sentencia se ha reiterado en distintas oportunidades, por ejemplo en sentencia C-971 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa. AV Humberto Sierra Porto. SV Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño y Clara Inés Vargas Hernández) y C-1040 de 2005 (MMPP Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández. AV y SPV Humberto Sierra Porto. SPV Jaime Córdoba Triviño. SV Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra), al controlar igualmente actos legislativos por supuestos vicios de sustitución de la Constitución.

41 En una intervención del DPS y en una conjunta suscrita por El Ministro del Interior, ciudadano Juan Fernando Cristo; el Ministro de Justicia y del Derecho, Jorge Eduardo Londoño Ulloa; el Alto Comisionado para la Paz, ciudadano Sergio Jaramillo Caro; la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, ciudadana Cristina Pardo Schlesinger; el Alto Consejero para el Postconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, ciudadano Rafael Pardo Rueda; el Jefe de la Oficina Jurídica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, ciudadano Iván Sarmiento Galvis; el Director del Centro Nacional de Memoria Histórica, ciudadano Gonzalo Sánchez Gómez; el Director General de la Agencia Colombiana para la Reintegración, ciudadano Joshua Mitrotti Ventura; y la Consejera Presidencial para los Derechos Humanos, ciudadana Paula Gaviria Betancur.

42 Estas intervenciones se presentaron de forma extemporánea, antes de registrarse el proyecto de sentencia que discutió la Sala Plena. El proyecto de fallo se registró el 28 de noviembre de 2016. Folio 349, cuaderno principal. Las intervenciones extemporáneas allegadas después del registro, no fueron incorporadas a las consideraciones del fallo oportunamente, por lo cual la Corte no deliberó sobre ellas.

43 Auto 262 de 2006 (MP Humberto Sierra Porto. AV Nilson Pinilla Pinilla). En ese caso la Corte confirmó un auto que había rechazado una demanda contra un acto reformatorio de la Constitución, bajo el cargo de sustitución. Verificó, efectivamente, que no había satisfecho la carga cualificada de argumentación.

44 Sentencia C-1056 de 2012 (MP. Nilson Pinilla Pinilla. SV. Alexei Julio Estrada, Mauricio González Cuervo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. María Victoria calle Correa, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva).

45 Sentencia C-170 de 2012 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio. SV. Humberto Antonio Sierra Porto).

46 Sentencia C-539 de 1999 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz. SV Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa).

47 Sentencia C-292 de 2007 (MP Rodrigo Escobar Gil. SV. Jaime Araújo Rentería). En esa ocasión, al controlar la constitucionalidad de un acto

legislativo, la Corte dejó de pronunciarse sobre un cuestionamiento presentado por el Procurador General de la Nación, tras advertir que no había sido planteado como un cargo por el demandante. La sentencia entonces reiteró que "[…] a través de las Sentencias C-717 de 2003, C-572 de 2004, C-888 de 2004 y C-242 de 2005, la Corte ha reafirmado su posición sobre el carácter rogado del control constitucional ejercido contra actos reformatorios de la Constitución por vicios de forma, precisando en ellas que el mismo se circunscribe, única y exclusivamente, al estudio de los cargos formulados en debida forma por el actor en la demanda". El salvamento de voto del magistrado Jaime Araújo Rentería no versó sobre esa decisión, ni sobre la doctrina del carácter rogado del control, sino sobre la aptitud de la demanda.

48 Auto 229 de 2008 (MP Nilson Pinilla Pinilla. Unánime): en ese caso se había presentado una demanda por vicios de forma contra un acto legislativo, y la Corte la declaró caduca. Sentencia C-395 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa. AV Mauricio González, Nilson Pinilla Pinilla y Humberto Sierra Porto): en esa ocasión la Corte se inhibió de resolver una demanda contra un acto legislativo fundada en un supuesto vicio de competencia por sustitución, tras advertir que la acción pública había caducado. Auto 186 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa. Unánime): en ese caso la Corte confirmó un auto de rechazo de una demanda caduca contra un acto legislativo, que planteaba una supuesta categoría distinta de vicio consistente no en la forma ni en la extralimitación de competencias, sino en el fondo. La Corte señaló que "la caducidad del artículo 379 incide en las acciones públicas contra actos legislativos, con independencia de cuál sea la clase de vicio".

49 Sentencia C-284 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa. Unánime). En ese caso, al preguntarse por las condiciones para emitir un pronunciamiento sobre un problema adicional al planteado por los cargos, advirtió que esa facultad en el control de las leyes "podría interferir, sin embargo, en la legitimidad de la decisión de constitucionalidad, pues es evidente que en esas hipótesis la Corporación declararía exequible un precepto sin que se hubiese dado un debate en el proceso de constitucionalidad, respecto de la cuestión sobre la cual se pronuncia de potestativamente la Corte. En efecto, si el demandante no la plantea, y no es evidente que en ella subyazca una cuestión sensible de constitucionalidad, los intervinientes no encuentran que ese proceso sea la oportunidad para defender o atacar la norma, en relación específica con ese problema. Y la decisión de la Corte se adopta entonces sin deliberación ciudadana, con lo cual se erosiona entonces la legitimidad de su fallo".

50 Sentencia C-285 de 2016 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez. SV Alejandro Linares Cantillo. SPV. María Victoria Calle Correa, Alberto Rojas Ríos. AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

51 Sentencia C-668 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado. AV María Victoria Calle Correa y Myriam Ávila Roldán. SV Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Luis Ernesto Vargas Silva). En ese caso se demandaba una norma relacionada con otras, las cuales sin embargo no habían sido demandadas. En efecto, el actor aludía a otras disposiciones, la norma acusada reenviaba también a previsiones distintas, y la demanda se dirigía preceptos adicionales a los citados. La Corte, no obstante, no integró la unidad normativa considerando que esas tres razones, eran suficientes para abstenerse de hacerlo: "En el presente caso no es necesaria la integración normativa por cuanto el precepto demandado: (i) cuenta con un contenido claro que lo torna comprensible y devela su sentido, (ii) no está reproducido en otras normas del ordenamiento sobre las que se deba extender el control de constitucionalidad y (iii) no está intrínsecamente relacionado con otra disposición que, a primera vista, presente serias dudas de inconstitucionalidad".

52 La ciudadana Bernardita Pérez, en una intervención extemporánea, solicita abstenerse de proferir un fallo de mérito, habida cuenta de que el Acto Legislativo 1 de 2016 no ha entrado en vigor. Folio 276.

53 Auto 074 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa. AV Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero. SV Jorge Iván palacio Palacio). En ese casos e demandó un proyecto de acto legislativo que nunca se promulgó pues el Congreso decidió archivarlo luego de que el Presidente de la República lo hubiera devuelto con 'objeciones'. La Corte ratificó en el auto referido un auto de rechazo de la acción pública, por cuanto la Corte carecía de competencia para conocer de demandas contra proyectos de acto legislativo.

54 Auto 074 de 2013, citado.

55 Sentencia C-467 de 1993 (MP. Carlos Gaviria Díaz.): en ese caso la Corte debía resolver una demanda dirigida contra normas derogadas, que no producían efecto alguno ni tenían la virtualidad de hacerlo. Se preguntó entonces "¿qué sentido tendría que la Corte en un fallo con alcances simplemente teóricos o puramente docentes, declarara la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una disposición legal que ya no existe, que es de por sí inaplicable por estar derogada, y que fue expedida bajo la vigencia de un régimen constitucional que también ha dejado de

existir; qué efectos tendría tal pronunciamiento?". Concluyó que no tendría ninguno. Por tanto, se inhibió de proferir una resolución de mérito sobre dichos actos. En la sentencia C-194 de 1995, sostuvo que "el juicio de constitucionalidad puede tener lugar sobre disposiciones derogadas o modificadas cuando éstas todavía están produciendo efectos".

56 Sentencia C-634 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime): en ese caso la Corte se pronunció de fondo respecto de la acción pública presentada contra una disposición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a pesar de que su entrada en vigencia estaba sujeta a un plazo que no había ocurrido al instaurarse la acción y activarse el control. La Corte señaló, no obstante, que la vigencia de la norma no era condición indispensable para sujetarla a control pues el legislador había simplemente "*diferido su vigencia*" y era inminente su entrada en vigor en un futuro próximo.

57 Gaceta del Congreso 342 de 2016. En el Informe de Ponencia para último debate en la Cámara de Representantes, que fue el último del trámite, puede leerse efectivamente cómo los ponentes señalan que "*el mecanismo de refrendación popular no se ha pactado aún*".

58 Dworkin, Ronald. "Comment". Joel Feinberg and Jules Coleman. *Philosophy of Law*. 7th edition. Thomson. 2004, pp. 196 y ss. Dworkin discute, en particular, los problemas que tendría interpretar, según las expectativas originales, la Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos que prohíbe castigos crueles e inusuales. Pero pone un ejemplo aún más ilustrativo: una Constitución que proteja las especies animales en vía de extinción. ¿Cuáles son esas especies?, pueden variar entre el momento de la expedición y su aplicación posterior, por lo cual habría problemas en acoger como criterio determinante las expectativas originales. En Colombia, puede pensarse por ejemplo en el principio de inviolabilidad de las comunicaciones privadas (art 15). No sería adecuado interpretar esta previsión según las expectativas originales, pues en 1991 la expectativa de lo que constituía comunicaciones ha sufrido una drástica evolución fruto del desarrollo tecnológico e informático.

59 Sentencia C-379 de 2016 (MP Luis Ernesto Vargas Silva. AV María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Alberto Rojas Ríos, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Luis Ernesto Vargas Silva). En ese caso, la Corte avaló un proyecto de ley estatutaria que regulaba un plebiscito especial para "la refrendación" de un acuerdo final, que además caracterizó como "refrendación popular", si bien con la condición de que la determinación ciudadana en ese escenario sería "una decisión política y la refrendación a la que alude el proyecto no implica la incorporación de un texto normativo al ordenamiento jurídico".

60 Sentencia C-784 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa. AV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva. SPV Mauricio González Cuervo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Luis Ernesto Vargas Silva. SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). Fundamento jurídico 68.

61 Por ejemplo, en los siguientes segmentos esto es claro: "[l]a Sala recalca, en ese sentido, que la decisión del legislador estatutario fue prever una fórmula novedosa en lo que se refiere al cálculo del umbral necesario para la refrendación popular mediante [e]l plebiscito, pasándose de un umbral de participación a uno de votación o aprobación. […] incluir a los plebiscitos dentro de la prohibición de participación en política de que trata el artículo 127 C.P., constituiría una afectación del núcleo esencial del derecho de participación democrática de los servidores públicos, diferentes a los integrantes de la Fuerza Pública. Este núcleo está conformado por la posibilidad de participar activamente en asuntos de interés general que no tengan naturaleza electoral o partidista. Entre tales asuntos se encuentra la deliberación pública sobre el apoyo o el rechazo al Acuerdo Final, sometido a refrendación popular mediante el plebiscito especial objeto de análisis en esta sentencia […] debe reiterarse que el mandato vinculante de la refrendación popular mediante plebiscito se predica exclusivamente del Presidente, según las razones anteriormente señaladas".

62 Sentencia C-784 de 2014, citada. En consecuencia, agregó "como su finalidad no es recortar las opciones institucionales al servicio de la paz, no puede entenderse esta iniciativa como la imposición para el Estado de una obligación inexorable de tramitar mediante referendos constitucionales los proyectos de reforma que resulten precisos para implementar acuerdos finales de terminación del conflicto. Los referendos de que trata este Proyecto de Ley han de ser entendidos como una opción institucional legítima, entre otras, y no como la única posibilidad, ni tampoco como la única legítima, para materializar los acuerdos finales".

63 Gaceta del Congreso 342 de 2016.

64 Es el caso, por ejemplo, de los mecanismos de participación ciudadana no desarrollados en la Carta. En la sentencia C-150 de 2015, la Corte manifestó por ejemplo que como el plebiscito no tenía regulación específica en la Constitución, el Congreso tenía margen amplio de configuración: "Lo dispuesto en este artículo para el caso del plebiscito *-art 41.a-* no merece cuestionamiento alguno. En esta materia, como se ha tenido oportunidad de señalar en otros apartes de esta providencia, el constituyente se limitó a hacer una referencia mínima al mecanismo, de manera tal que el legislador estatutario dispone de un margen amplio para la configuración".

65 La Corte Suprema de los Estados Unidos, los Tribunales Constitucionales de Alemania y España, y la Corte Constitucional de la India, entre otros, han usado en la definición de los alcances de sus respectivos textos constitucionales, métodos con distintas denominaciones y diferencias sutiles, que tienen en común la idea de atribuir sentido a las disposiciones fundamentales a partir de una lectura de su propio enunciado en conjunto con todo el resto del cuerpo relevante de la Carta. Para los Estados Unidos puede verse Tushnet, Mark. "The United States; Eclecticism in the Service of Pragmatism", en Goldsworthy, Jeffrey (Ed). Interpreting Constitutions. A comparative Study. New York. Oxford University Press. 2006, pp. 28 y ss.; para los casos alemán y español se pueden consultar respectiva Kommers, David. "Germany: Balancing Rights and Duties", ídem, pp. 199 y ss., y Ezquiaga Ganuzas, Javier. La argumentación en la justicia constitucional. Medellín. Diké. 2008, pp178 y ss.; para la Corte Constitucional India, véase Sarh, S.P.: "India: From Positivism to Structuralism", Goldsworthy, Jeffrey (Ed). Interpreting… ob. Cit, pp. 261 y ss. En la doctrina más autorizada pueden consultarse entre otros Hesse, Konrad. "La interpretación constitucional". En: Escritos de Derecho Constitucional. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1983, p. 48. Tribe, Laurence y Michael C. Dorf. Interpretando la Constitución. Trad. Jimena Aliaga Gamarra. Lima. Palestra. 2010, pp. 58-73.

66 Sentencia C-574 de 2011 (MP Juan Carlos Henao Pérez. AV Mauricio González Cuervo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla y Humberto Sierra Porto). En ese caso la Corte se enfrentó a una demanda contra un acto legislativo, cuestionado por supuesta sustitución de la Constitución. La Corporación, no obstante, procedió en primer lugar a hacer una interpretación de la reforma, no solo a la luz de su texto sino además de forma integral con el resto del orden constitucional, su historia y sus finalidades. La decisión fue inhibitoria, pues a causa de este entendimiento integral del acto reformatorio pudo apreciarse que los actores habían demandado una proposición incompleta. Dijo entonces que los demandantes "solo establecieron que la norma demandada había sustituido la Carta de 1991 por otra integralmente diferente haciendo una lectura parcial y aislada, del resto del inciso sexto del artículo 49 reformado por el Acto Legislativo 02 de 2009, dando lugar a que no pudiera ser comprendida suficientemente la norma acusada".

67 Puede haber mecanismos de participación popular distintos a los indicados en la Constitución, con características singulares que garanticen la expresión de la voluntad ciudadana, pues, como ha señalado la jurisprudencia, el principio democrático es expansivo, lo cual implica que "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". Sentencia C-089 de 1994 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz. AV Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa. SPV José Gregorio Hernández y Alejandro Martínez Caballero. SPV Eduardo Cifuentes Muñoz, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa. SPV Jorge Arango Mejía y José Gregorio Hernández Galindo SV Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo. SV Jorge Arango Mejía y Carlos Gaviria Díaz).

68 Sentencia C-379 de 2016, antes referida. Al controlar una norma que le daba carácter vinculante al plebiscito no solo respecto del Presidente de la República, sino también de otras ramas y organismos del Estado, la Corte sostuvo que era contraria a la Constitución: "es importante resaltar que los efectos vinculantes de la decisión del Pueblo en el plebiscito especial cobijan exclusivamente al Presidente de la República, sin que las mismas se extiendan a otros poderes públicos. Esto con el fin de preservar la separación de poderes y la índole política del plebiscito, características que no pueden ser utilizadas para que el gobernante, apoyado en la decisión popular, limite o enerve la acción de los demás poderes públicos. En consecuencia, la Corte declara inexequible el numeral segundo del artículo 3º del PLE y condiciona la constitucionalidad del resto de la norma en el entendido de que el carácter vinculante antes señalado se predica solo respecto del Presidente de la República."

69 Sentencia C-180 de 1994 (MP Hernando Herrera Vergara. SPV Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero. SPV Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa). Sostuvo la Corte: "El artículo 46 establece que las normas que hayan sido derogadas o aprobadas mediante referendo, no podrán ser objeto de decisión dentro de los dos años siguientes, salvo por decisión de la mayoría absoluta de los miembros de la respectiva corporación. Se busca evitar con esta disposición, que las corporaciones públicas hagan nugatoria la decisión adoptada mediante el referendo o que se desgaste la institución del referendo con convocatorias muy seguidas; no obstante, la previsión normativa guarda el equilibrio requerido en cuanto mantiene en cabeza de la respectiva corporación pública, la facultad de pronunciarse en relación con las normas materia de un referendo. No encuentra la Corte reparo alguno de inconstitucionalidad en su contra".

70 Sentencia C-150 de 2015, citada. Dijo al respecto: "Para la Sala Plena, las restricciones que se imponen en el artículo 46 del proyecto a la posibilidad de pronunciarse o discutir un asunto examinado mediante referendo constitucional, resultan compatibles con la Constitución dado que, si bien no se encuentran exigidas por ésta, contribuyen efectivamente a otorgarle estabilidad y seriedad al trámite del referendo y a su origen profundamente democrático. Incluso la regulación del artículo 46, en consonancia con tal propósito, ajusta la existente en la Ley 134 de 1994 que permitía a la respectiva corporación pública, con el voto de la mayoría de sus miembros, someter nuevamente a su decisión el asunto correspondiente [...]. Así pues, la regla examinada privilegia el carácter participativo del modelo democrático limitando temporalmente las posibilidades del órgano de representación. [...] Cabe agregar, que la regla que prohíbe el sometimiento del asunto a un nuevo referendo tiene apoyo en la posibilidad del legislador estatutario de configurar tal institución en aquello que no hubiere sido expresamente definido por la Carta. No se trata en este caso de una restricción excesiva al ejercicio de un derecho político sino de una limitación que encuentra fundamento, una vez más, en la importancia de darle estabilidad a la decisión adoptada por el pueblo luego de un trámite institucionalmente complejo y reglado. El pueblo no queda desprovisto de toda posibilidad de examinar nuevamente el asunto en tanto queda abierta la posibilidad de hacerlo transcurrido el término fijado o encauzar sus inquietudes a través de otros mecanismos de participación."

71 En el proceso de formación de la Constitución de 1886 hubo también refrendación por consulta previa de las denominadas Bases de la Reforma. Las mismas se sujetaron a un proceso de refrendación previa por parte de las municipalidades y cabildos de toda la República, y luego esas bases así refrendadas se desarrollaron por el Consejo Nacional de Delegatarios en la Constitución Nacional. Ver Noguera Laborde, Rodrigo. *Constitución de la República de Colombia y sus Antecedentes Documentales desde 1885*. Bogotá. Pontificia Universidad Católica Javeriana. Publicaciones del Fondo Rotatorio. 1950.

72 Por ejemplo, un procedimiento de este tipo está previsto por ejemplo en las Constituciones de Holanda y España. De Vega, Pedro. *La reforma constitucional...* citado, p. 98: señala que entre los procedimientos de reforma constitucional hay uno que implica la disolución del parlamento y la convocación de nuevas elecciones en medio de un trámite de enmienda, o la necesidad de esperar una nueva conformación del parlamento que apruebe el proyecto de modificación. Dice: "[l]a doble aprobación de la reforma en dos legislaturas diferentes, mediando, por tanto, entre una y otra la celebración de elecciones generales, [a]dquieren por ello un significado refrendario evidente". Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Introducción al derecho constitucional comparado*. Trad. Héctor Fix-Zamudio. México. FCE. 1997, pp. 550 y ss. Al referirse a los procedimientos agravados de reforma, señala entre ellos "la decisión de modificar determinados artículos de la Constitución y la aprobación específica de esta modificación efectuada de manera separada por dos sucesivas legislaturas, de manera que las elecciones realizadas en el intervalo asumen el significado de un referéndum". En el derecho constitucional holandés puede verse J.M. Voermans, Wins. "The constitutional revisión process in the Netherlands". Contiades, Xenopohon (ed). *Engineering Constitutional Change*. *A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA.* London. Routledge. 2013. Capítulo 13.

73 Sentencia C-379 de 2016, referida.

74 Sentencia C-535 de 2012 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Unánime).

75 Sentencia C-574 de 2011 (MP Juan Carlos Henao Pérez. AV Mauricio González Cuervo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla y Humberto Sierra Porto). En ese caso la Corte se enfrentó a una demanda contra un acto legislativo, cuestionado por supuesta sustitución de la Constitución. La Corporación, no obstante, procedió en primer lugar a hacer una interpretación de la reforma, no solo a la luz de su texto sino además de forma integral con el resto del orden constitucional, su historia y sus finalidades. La decisión fue inhibitoria, pues a causa de este entendimiento integral del acto reformatorio pudo apreciarse que los actores habían demandado una proposición incompleta.

76 Dworkin, Ronald. *Una cuestión de principios*. Trad. Victoria de los Ángeles Bachiroli. Buenos Aires. Siglo Veintiuno Editores. 2012, pp. 191 y ss.

77 Auto 229 de 2008 (MP Nilson Pinilla Pinilla. Unánime): en ese caso se había presentado una demanda por vicios de forma contra un acto legislativo, y la Corte la declaró caduca. Sentencia C-395 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa. AV Mauricio González, Nilson Pinilla Pinilla y Humberto Sierra Porto): en esa ocasión la Corte se inhibió de resolver una demanda contra un acto legislativo fundada en un supuesto vicio de competencia por sustitución, tras advertir que la acción pública había caducado. Auto 186 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa. Unánime): en ese caso la Corte confirmó un auto de rechazo de una demanda caduca contra un acto legislativo, que planteaba una supuesta categoría distinta de vicio consistente no en la forma ni en la extralimitación de competencias, sino en el fondo. La Corte señaló que "la caducidad del artículo 379 incide en las acciones públicas contra actos legislativos, con independencia de cuál sea la clase de vicio".

78 Facultad que, al respecto, le reconoció el Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 28 de noviembre de 2016. Rad. 2323. (CP Germán Alberto Bula Escobar).

79 Sentencia C-527 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero. Unánime): en ese caso se había demandado la inconstitucionalidad de una Ley que remitía a otra normativa para su aplicación. El cargo afirmaba que el artículo 150 de la Carta facultaba al Congreso para interpretar, reformar y derogar leyes precedentes, pero no para "*remitirse"* a otras leyes. La Corte sostuvo que en Colombia la lista de las facultades previstas en la Constitución a cargo del Congreso no puede entenderse en términos taxativos, pues quien tiene la competencia "*genérica",* a diferencia del caso Francés (donde es el ejecutivo), es el legislativo. Esta competencia fue reconocida en sentido similar por la Corte Suprema de Justicia, en vigencia del artículo 86 de la Constitución anterior, al demandarse una ley que fijó el estatuto básico de los partidos políticos sin que existiera una disposición que expresamente le concediera esa posibilidad.Corte Suprema Justicia. Sala Plena. Sentencia No. 47 de 19 de junio de 1986 (MP Jairo E Duque Pérez).

80 Kelsen, Hans. *Teoría pura del derecho*. Segunda edición para el alemán. 11ª edición en español. Trad. Roberto J. Vernengo. México. Porrúa. 2000, p. 349.

81 Nino, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona. Gedisa. 1997, pp. 292 y s.

82 Sentencias C-970 de 2004 (MP Rodrigo Escobar Gil. AV Humberto Sierra Porto. SV Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra) y 971 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa. AV Humberto Sierra Porto. SV Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño y Clara Inés Vargas Hernández).

83 Sentencia C-1040 de 2005 (MMPP. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández. SV. Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra. SPV. Jaime Córdoba Triviño y Humberto Antonio Sierra Porto. AV. Humberto Antonio Sierra Porto).

84 Sobre los diferentes grados de rigidez, sus presupuestos e implicaciones, puede verse por ejemplo Lutz, Donald S. "Toward a Theory of Constitutional Amendment". Levinson, Sanford (ed). *Responding to imperfection: the theory and practice of constitutional amendment*. Princenton. Princeton University Press. 1995. Capítulo 11. En el cual se atribuyen valores a diferentes rasgos de los procesos de reforma, para diversificar sus grados de rigidez: rasgos como diversificación en la iniciativa, número de cámaras que intervienen, intervención de diferentes órganos o directa de la ciudadanía en su formación, número de debates, mayorías o número de elecciones entre comienzo y fin del proceso.

85 Sentencia C-544 de 1992 (MP Alejandro Martínez Caballero. Unánime): en esa ocasión se habían demandado los artículos 380 y 59 transitorio de la Constitución original de 1991, así como el Acto Constituyente No. 2. La Corte señaló, para refutar un argumento de los actores en sentido contrario, que las normas cuestionadas no eran inferiores a las demás, y tenían precisamente la misma jerarquía suprema de una "*constitución rígida*".

86 Sentencia C-816 de 2004 (MMPP Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes. AV Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Marco Gerardo Monroy Cabra, Rodrigo Uprimny Yepes, Clara Inés Vargas Hernández. SV Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Álvaro Tafur Galvis). En ese caso la Corte declaró inexequible un acto legislativo por vicios de trámite, la importancia de un control de los cuales se justificó en la supremacía y "*rigidez*" de la Constitución.

87 Sentencia C-740 de 2013 (MP Nilson Pinilla Pinilla. AV María Victoria Calle Correa y Jorge Iván Palacio Palacio. SV Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos): en esa ocasión la Corte declaró inexequible un acto legislativo. De nuevo, como había ocurrido en la sentencia C-816 de 2004, justificó la importancia de un control riguroso del trámite de aprobación de reformas constitucionales en la rigidez de la Constitución.

88 Sentencia C-1200 de 2003 (MMPP Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil. SV Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño y Clara Inés Vargas Hernández): en esa oportunidad la Corte se inhibió de emitir un fallo de fondo respecto de la demanda dirigida contra un acto legislativo, por cuanto quería plantear un vicio de sustitución pero no lo logró demostrar. La Corte caracterizó el vicio de sustitución como propio de una Constitución con un grado de rigidez propio de la insustituibilidad, inferior a la intangibilidad, pero superior al de las constituciones que equiparan al poder constituyente y al de reforma.

89 Sentencia C-1056 de 2012, citada.

90 Rivero, Jean. *Les libertés publiques.* Tomo I / Les droits de l'homme. 4eme ed. Paris. Presses Universitaires de France. 1984. pp. 146 y s. García de Enterría, Eduardo. *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Madrid. Thomson. Civitas. 2006, pp. 48 y ss.

91 Grimm, Dieter. "Types of Constitutions". Rosenfeld and Sajó (ed). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. 2012 (Capítulo 4).

92 Contiades, Xenophon and Alkmene Fotiadou. "Models of constitutional change". Contiades (ed). *Engineering Constitutional Change. A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*. Routledge. 2013. Como síntesis de una comparación de más de una decena de estudios sobre constituciones de diferentes partes del mundo 'occidental', los autores sostienen que hay constituciones formalmente equiparables como 'rígidez', que sin embargo tienen en la práctica diferentes estilos y grados de resistencia al cambio constitucional, como son las de Estados Unidos de Norteamérica y de Grecia.

93 Para las Constituciones colombianas, ver Fernández Botero, Eduardo. *Las Constituciones Colombianas Comparadas*. Tomo Primero. Medellín. Editorial Universidad de Antioquia. 1964, pp. 277-285. Sobre las cláusulas de intangibilidad en las constituciones europeas, puede verse De Vega, Pedro. *La reforma constitucional.* Madrid. Tecnos. 2011, pp. 244 y ss.; en América, Brewer-Carías, Allan R. *Reforma constitucional, Asamblea Constituyente y control judicial: Honduras (2009), Ecuador (2007) y Venezuela (1999)*. Bogotá. Universidad Externado. 2009, pp. 19 y ss.

94 Sentencia C-551 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett. SPV Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández). Es por eso que en esa ocasión, al delimitar la competencia del poder de reforma, señaló la Corte que "[e]l Constituyente derivado no tiene entonces competencia para destruir la Constitución".

95 Sentencia C-546 de 1992 (MMPP Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero).

96 Sentencia C-579 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV. Mauricio González Cuervo y Nilson Pinilla Pinilla. AV. María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva). Énfasis añadido. La cita del Centro Internacional de Justicia Transicional aparece así en dicho fallo: "Cfr. Centro Internacional de Justicia Transicional –CITJ por sus siglas en inglés- ¿Qué es la Justicia Transicional?, 2004."

97 Sentencia C-579 de 2013, citada.

98 Sentencia C-1056 de 2012, citada.

99 Sentencia C-551 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett. SPV Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández): en ese caso efectuaba un control integral del procedimiento de aprobación de una ley convocatoria a referendo constitucional, y precisamente por ello por primera vez identificó los límites de competencia del poder de reforma constitucional, que también se aplican al pueblo limitado en el referendo. En ese contexto señaló que si bien en las leyes de esa naturaleza había límites a la competencia no había cláusulas pétreas. Esta posición se reiteró por ejemplo en las sentencias C-1200 de 2003, C-970 de 2004 y C-1040 de 2005, citadas.

100 La Corte advierte que en cláusulas similares, en lo relevante, a la que hay actualmente en el artículo 197 de la Constitución hay un debate [dice: "[…] La prohibición de reelección solo podrá ser reformada o derogada mediante referendo de iniciativa popular o asamblea constituyente"]. Se pregunta si el órgano de reforma excluido textualmente del poder de modificarla (en este caso el Congreso) no puede hacerlo en absoluto, o no puede hacerlo en un momento pero sí en dos. Ese problema no lo aborda la Corporación en este caso.

101 *Informes de Sesiones de la Comisión Primera*, correspondiente al 8 de mayo de 1991. Presidencia de la República. Centro de Información y Sistemas para la Preparación de la Asamblea Nacional Constituyente, pp. 26 y ss. *Informe de Sesiones Plenarias*, correspondiente al 20 de marzo de 1991. Presidencia de la República. Centro de Información y Sistemas para la Preparación de la Asamblea Nacional Constituyente, pp. 165 y ss.

102 Sentencia C-150 de 2015 (MP Mauricio González Cuervo. AV María Victoria Calle Correa y Jorge Iván Palacio Palacio. SPV María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Martha Victoria Sáchica Méndez, Luis Ernesto Vargas Silva). En lo pertinente señaló: "5.2.1.4. Como se advirtió, en cada una de esas relaciones pueden identificarse manifestaciones representativas o no representativas según que la intervención del pueblo sea o no intermediada. Así, por ejemplo, en algunos instrumentos se combina la participación ciudadana directa mediante el voto con la intervención de instancias de representación como el Congreso (referendo constitucional aprobatorio) al paso que en otros se prescinde de este último (referendo constitucional derogatorio)."

103 En la sentencia C-1200 de 2003, precisamente, la Corte tuvo en cuenta esa implicación necesaria de la soberanía para sostener que el Congreso mediante acto legislativo ejerce un poder de reforma, y experimenta un límite de competencia en virtud del cual no puede derogar, destruir o sustituir la Constitución.

104 Entre otras, ver sentencia C-153 de 2007 (MP Jaime Córdoba Triviño. AV Humberto Sierra Porto y Nilson Pinilla Pinilla. SV Jaime Araújo Rentería). Dijo entonces: "la Corte ha considerado que la sustitución de la Constitución sólo puede ser legítima si es aprobada por el poder constituyente primario o por una Asamblea Constituyente especialmente elegida para ello, luego de un proceso deliberativo y democrático respetuoso de las garantías que para tales efectos consagra la propia Constitución".

105 Sentencia C-1040 de 2005, citada.

106 Sentencia C-1200 de 2003, referida. Dice: "Si Colombia dejara de ser una república para transformarse en una monarquía parlamentaria, pero continuara siendo democrática, pluralista, respetuosa de la dignidad humana y sujeta al estado social de derecho, sería obvio que la Constitución de 1991 ha sido sustituida por otra constitución diferente. Sin embargo, el mismo ejemplo ilustra un segundo elemento de la sustitución parcial: la parte de la Constitución transformada debe ser de tal trascendencia y magnitud que pueda afirmarse que la modificación parcial no fue reforma sino sustitución. Por eso, no representan sustituciones parciales los cambios que reforman la Constitución y que, si bien refieren a asuntos importantes, no transforman la forma de organización política - en todo o en alguno de sus componentes definitorios esenciales - en otra opuesta (monarquía parlamentaria) o integralmente diferente (república parlamentaria)".

107 Para una revisión sobre la identificación de las Constituciones, en derecho comparado, puede verse Rosenfeld, Michel. "Constitutional identity". Rosenfeld and Sajó (ed). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. 2012 (Capítulo35).

108 La Corte ha señalado expresamente, por ejemplo que entre las hipótesis de sustitución se encuentra aquellos en "*los que pueda establecerse que por la vía de la reforma constitucional se han producido mutaciones de tal naturaleza que se haya suprimido el concepto de Constitución tal como el mismo se concibe en el constitucionalismo contemporáneo*" [sentencia C-1040 de 2005, previamente citada]. También sentencia C-588 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SV Mauricio González Cuervo, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Sierra Porto): en ese caso la Corte señaló que del hecho de que hubiera una Constitución escrita, se deriva lógicamente la incompetencia del poder de revisión para introducir modificaciones tácitas a asuntos fundamentales, y concluyó que había sustitución entre otros motivos por haberse introducido una reforma tácita al principio de igualdad.

109 Sentencia C-970 de 2004 (MP Rodrigo Escobar Gil. AV Humberto Sierra Porto. SV Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra): en esa ocasión, al decidir un caso previamente referido, la Corte señaló que el principio de separación de poderes era un elemento de la identidad de la

Constitución, teniendo para ello en cuenta no solo fuentes teóricas sino ante todo la configuración y distribución del poder público en la Constitución 1991, a partir de múltiples referentes jurisprudenciales.

110 Sentencia C-577 de 2014, referida: en esa ocasión el actor invocaba como un elemento de la identidad de la Constitución el principio de la democracia participativa, en virtud del cual a su juicio de la participación política debían quedar excluidos "quienes hayan cometido delitos atroces, actos de barbarie, homicidios fuera de combate y delitos trasnacionales, por ejemplo, quienes hayan sido condenados por narcotráfico". La Corte señaló, sin embargo, que el principio de participación democrática sí era un rasgo de la identidad de la Carta de 1991, pero no excluía en general a quienes hayan sido condenados por la comisión de delitos políticos o de aquellos que se consideren conexos a delitos políticos. Para delimitar el alcance de este principio, acudió expresamente, entre otros referentes, al origen y las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente.

111 Sentencia C-1040 de 2005, referida. En ese caso, el cargo ciudadano planteaba que el principio democrático impedía al poder de reforma autorizar una reelección inmediata del Presidente de la República. La Corte señaló entonces que el principio democrático de la Constitución de 1991 no establecía ese límite, para sostener lo cual indicó, entre otras, que "*son numerosos los ejemplos en el derecho comparado que contemplan esa figura, sin que quepa decir que se esté en presencia de estados no democráticos*".

112 El artículo 1 literal j) del Acto Legislativo 1 de 2016 prevé que "[e]*n la comisión y en las plenarias se decidirá sobre la totalidad de cada proyecto, con las modificaciones avaladas por el Gobierno nacional, en una sola votación*". Como se observa, habla en general de los "*proyectos*", sin especificar, como lo hace en los demás literales, si alude solo a los de ley, solo a los de acto legislativo o a ambos. En efecto, el artículo 1º en sus diferentes literales hace en general esa claridad, así: los literales a), b), h) y k) se refiere a "*proyectos de ley y de acto legislativo*"; el literal c) habla de "*las leyes y los actos legislativos*"; el literal i) alude a "[t]*odos los proyectos y de acto legislativo*"; los literales d) y e) versan sobre "*los proyectos de ley*"; y los literales f) y g) hacen referencia respectivamente a los "*actos legislativos*" y "*proyectos de acto legislativo*". El literal j), a diferencia de los demás, no precisa entonces a qué clase de proyectos aplica esa regla. En esencia, la regla consiste en someter el proyecto a una sola votación, lo cual implica que ha de aprobarse o improbarse en bloque. La Corte considera que, al no haber una precisión, esta es una norma que debe interpretarse de forma restrictiva toda vez que incide en el principio participativo de la Constitución y en autonomía del Congreso (CP arts. 1, 2, 40, 114 y 157). La jurisprudencia ha señalado además que las enmiendas a una Constitución escrita, como la de 1991, no pueden ser tácitas, de imposible o difícil entendimiento [C-588 de 2009]. Esto es todavía más relevante si la enmienda tácita versa precisamente sobre las cláusulas de reforma constitucional, pues en ese caso se cerniría una inaceptable oscuridad sobre previsiones básicas del orden fundamental. Al interpretar la previsión en este contexto, es preciso concluir que no modifica el procedimiento de reforma constitucional en ese aspecto, sino el de aprobación de las leyes que se regula en la Ley 5 de 1992.

113 Ver, por ejemplo, Gaceta del Congreso 776 de 2015. Informe de Ponencia. Pero esta misma referencia se reitera en diversos informes de ponencia, a lo largo del trámite legislativo, como se observa en las Gacetas 821, 943, 1010, 1043 de 2015; y 113, 118, 276 de 2016, entre otras.

114 Gacetas 706, 776, 889, 821, 943, 1010, 1041 y 1043 de 2015, y 113, 158 y 276 de 2016. Por ejemplo, en el proyecto inicial aparecían en los artículos 1 y 2, que contemplaban precisamente el proceso legislativo especial, sendos parágrafos que decían: "[e]ste procedimiento solo podrá aplicarse una vez se haya firmado y refrendado popularmente el Acuerdo Final, a través del mecanismo que se defina para tal efecto". En cambio, la cláusula de vigencia se supeditaba únicamente a la publicación del acto, pues decía: "[e]l presente acto legislativo rige a partir de su promulgación". Sin modificaciones relevantes esta estructura y su contenido se mantuvieron durante 7 debates en Senado y Cámara de Representantes, hasta la discusión final en Plenaria de esta última.

115 Gaceta 342 de 2016.

116 El artículo 21 de la reforma decía: "[s]on órganos del Poder Público: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. || Los órganos del Poder Público son limitados, tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado". Sobre los fundamentos de esta modificación, ver Gnecco Mozo, José. *La reforma constitucional de 1936*. Bogotá. Editorial ABC. 1938, pp. 226 y ss.; Tascón, Tulio Enrique. *Derecho constitucional colombiano*. 3ª edición. Bogotá. Librería La Gran Colombia. 1944, pp. 135 y ss.

117 Por ejemplo, en las sentencias C-970 y 971 de 2004, que como se verá aplicaron el principio de separación de poderes en un juicio de competencia por sustitución, la Corte fundamentó este principio parcialmente en el artículo 113 de la Constitución, de acuerdo con el cual "[l]os

diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines".

118 *Informe de Sesiones de la Comisión Tercera*, correspondiente al 15 de mayo de 1991. Presidencia de la República. Centro de Información y Sistemas para la Preparación de la Asamblea Nacional Constituyente, p. 27. En esa ocasión, uno de los Ponentes del articulado sobre Estructura del Estado manifestó: "hoy es claro que ya no existe esa separación estricta en compartimentos... entre los órganos o las ramas del poder que concebía Montesquieu y que concebía la doctrina clásica tradicional del Estado y que los órganos, o las ramas, o los poderes, o como queramos llamarlos, ejercen funciones específicas pero pueden ejercer otras funciones que son propias o características de otras ramas, por ejemplo el Congreso ejerce funciones administrativas, lo que delimita y lo que define el órgano desde el punto de vista funcional es su función principal del Congreso a pesar de tener control político, será hacer las leyes, sigue siendo su función principal, como la función principal de los jueces será la de juzgar, como la función principal del Gobierno será la de hacer cumplir las leyes y administrar los servicios públicos del Estado y todos los aspectos que tienen que ver con la administración".

119 Por eso, por ejemplo, al Congreso de la República se le atribuyó la función de legislar, además la de administrar la rama legislativa y de administrar justicia. Del mismo modo, en algunos casos, la Constitución admite que autoridades administrativas administren justicia o que, en el caso del Presidente de la República, ejerza funciones legislativas extraordinarias o excepcionales.

120 Gaceta Constitucional Nº 59, p. 4. Ponencia presentada por los Constituyentes Hernando Herrera Vergara, Carlos Lleras de la Fuente, Matías Ortiz y Abel Rodríguez.

121 Por eso la Corte ha dicho, por ejemplo en la sentencia C-551 de 2003 que *"no podría utilizarse el poder de reforma para sustituir el Estado social y democrático de derecho con forma republicana (CP art. 1°) por un Estado totalitario, por una dictadura o por una monarquía"*, pues esto supone remplazar una organización política fundada en el principio de separación de funciones, por otra que concentra las funciones en unas pocas o, en el peor de los casos, en una sola autoridad o persona.

122 Sentencias C-970 y 971 de 2004, referidas. Por ejemplo, la sentencia C-970 de 2004 dijo: "la habilitación que se confiere al Presidente de la República: i) tiene carácter *subsidiario*, en la medida en que sólo opera en el evento en el que el legislador no expida de manera oportuna las normas correspondientes, y sólo respecto de aquellas materias que no hayan sido objeto de regulación por el legislador; ii) es una competencia *limitada en cuanto a la materia* porque el Presidente de la República sólo puede modificar los cuerpos normativos señalados en la Constitución, y con el propósito exclusivo de poner en marcha el sistema acusatorio; iii) en ese contexto, el Presidente sólo puede expedir aquellas normas que resulten *necesarias* al nuevo sistema, de manera tal que no puede alterar indiscriminadamente cualquier norma de carácter penal o relacionada con la administración de justicia o con la estructura de la Fiscalía, sino solo aquellas respecto de las cuales se cumpla esa condición imperativa de necesidad para la puesta en marcha del nuevo sistema; iv) se trata de una facultad esencialmente *temporal*, puesto que el Presidente de la República puede ejercerla por un periodo de dos meses claramente determinado en la propia norma constitucional; v) las normas que expida el presidente *tienen el carácter de leyes en sentido material*, y quedan, por consiguiente, hacia el futuro, sometidas al mismo régimen de los cuerpos normativos a los que ellas se integren; vi) lo anterior quiere decir que las mismas *podrán, en cualquier tiempo, ser derogadas, modificadas o sustituidas por el legislador ordinario*, y, finalmente, vii) las normas que expida el Presidente de la República en ejercicio de la especial habilitación constitucional, *quedan sujetas al control de constitucionalidad* que para las leyes ha previsto el ordenamiento superior."

123 Sentencia C-588 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SV Mauricio González Cuervo, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Sierra Porto): "en concordancia con el carácter escrito de la Constitución, la reforma sea expresa y pierda toda oportunidad la introducción de modificaciones tácitas o de imposible, difícil o dudoso conocimiento. La exigencia de acuerdo con la cual cualquier reforma debe conducir a reformular la redacción de la disposición alterada se conoce como principio de certificación y evidencia y, aunque lógicamente deriva del carácter escrito de los textos constitucionales".

124 Es relevante, si bien en el marco constitucional, tener en cuenta la Opinión Consultiva OC-6/86 de la Corte IDH. La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6. La Corte dijo que los términos 'ley' o 'leyes' dentro de la Convención, *cuando se emplean para referirse a las restricciones de derechos* autorizadas por ese instrumento, deben entenderse en principio de la siguiente manera: "la palabra leyes en el artículo 30 de la Convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes".

125 Sentencia C-222 de 1997 (MP José Gregorio Hernández Galindo. Unánime): en la cual la Corte expuso los parámetros de control constitucional de los actos legislativos. En ese contexto señaló que la unidad de materia "en el caso de los actos legislativos, está dada por el asunto predominante del que ellos se ocupan, que no es otro que la reforma de determinados títulos, capítulos o artículos de la Constitución, o la adición a ella con disposiciones que no están incorporadas en la Carta pero que se pretende incluir en su preceptiva". Sentencia C-1057 de 2005 (MP Humberto Sierra Porto. SV Jaime Araújo Rentería): en ese caso la Corte declaró exequible un acto legislativo cuestionado por supuestamente vulnerar la unidad de materia, ya que "los enunciados normativos que a juicio del actor violaban el principio de unidad de materia por ocuparse de asuntos extraños al tema de la reforma constitucional en realidad regulaban aspectos instrumentales necesarios para que la figura de la reelección presidencial entrara en funcionamiento"

126 Sentencia C-551 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett. SPV Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández).

Fecha y hora de creación: 2025-12-16 14:52:40