



CORTE CONSTITUCIONAL DE  
COLOMBIA

## COMUNICADO No. 12

Abril 4 y 5 de 2018

LA CORTE REALIZÓ EL CONTROL AUTOMÁTICO DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NO. 03/17 SENADO 006/17 CÁMARA, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL ESTATUTO DE LA *OPOSICIÓN POLÍTICA* Y ALGUNOS DERECHOS A LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS INDEPENDIENTES" (EN ADELANTE, "PLEEO" O "PLE ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA"), EL CUAL FUE DECLARADO EXEQUIBLE, SALVO POR LO DISPUESTO EN RELACIÓN CON (I) LA APLICACIÓN DEL ESTATUTO A LOS GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS, LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS Y MOVIMIENTOS SOCIALES CON REPRESENTACIÓN EN LAS CORPORACIONES PÚBLICAS DE ELECCIÓN POPULAR Y (II) LA EXPRESIÓN EN PARTES IGUALES CONTENIDA EN EL INCSO 1 DEL ARTÍCULO 12, (III) LA CONFORMACIÓN DE LA PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LA OPOSICIÓN.

### I. EXPEDIENTE RPZ-004 - SENTENCIA C-018/18 (Abril 4)

M.P. Alejandro Linares Cantillo

#### 1. Objeto de revisión constitucional

El texto completo correspondiente al **proyecto de ley estatutaria número 03 de 2017 senado, 006 de 2017 cámara**, "por medio de la cual se adoptan el estatuto de la *oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes*", se puede consultar en las Gacetas del Congreso nos. 265 y 266, ambas de 2017.

#### 2. Decisión

**PRIMERO.-** Declarar **EXEQUIBLE**, en cuanto al procedimiento de formación y trámite legislativo, el Proyecto de Ley Estatutaria No. 03/17 Senado-006/17 Cámara, "Por medio del cual de adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes".

**SEGUNDO.-** Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1º, 3º, 4º, 5º, 6º, 9º, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32 y 33 del Proyecto de Ley Estatutaria No. 03/17 Senado-006/17 Cámara, "Por medio del cual de adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes".

**TERCERO.-** Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 2º, 7º, 8º y 10 del Proyecto de Ley Estatutaria No. 03/17 Senado-006/17 Cámara, salvo (i) la expresión "así como a los grupos significativos de ciudadanos, las agrupaciones políticas y movimientos sociales con representación en las corporaciones públicas de elección popular", contenida en la definición de organizaciones políticas del inciso primero del artículo 2º, (ii) el inciso segundo y los numerales 1, 2 y 3 previstos en el artículo 7º, (iii) el inciso segundo del artículo 8º; y (iv) los incisos segundo y tercero del artículo 10, los cuales se declaran **INEXEQUIBLES**.

**CUARTO.-** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 12 del Proyecto de Ley Estatutaria No. 03/17 Senado-006/17 Cámara, salvo la expresión "en partes iguales" contenida en el inciso 1º del mencionado artículo, que se declara **INEXEQUIBLE**, y se sustituye por la expresión "de manera proporcional", la cual deberá interpretarse conforme a las reglas fijadas en el artículo 17 de la Ley 1475 de 2011.

**QUINTO.-** Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 30 del Proyecto de Ley Estatutaria No. 03/17 Senado-006/17 Cámara.

**SEXTO.- REMITIR** al Presidente del Congreso de la República el Proyecto de Ley Estatutaria No. 03/17 Senado–006/17 Cámara, para que el texto sea ajustado de acuerdo con lo dispuesto en la sección II.H de esta providencia, se firme por los presidentes de ambas cámaras y se remita de inmediato a la Presidencia de la República para los efectos del correspondiente trámite constitucional.

### **3. Síntesis de los fundamentos de la providencia**

#### **A. Competencia de la Corte**

1. De conformidad con lo dispuesto en el literal (k) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, corresponde a la Corte realizar el examen de constitucionalidad de los proyectos de ley aprobados con base en el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz (en adelante, "Procedimiento Legislativo Especial"). Por tratarse de un proyecto de ley de naturaleza estatutaria, la norma indicada menciona que el examen de constitucionalidad debe realizarse de conformidad con lo establecido en el artículo 153 de la Constitución. Este artículo establece que le corresponde a la Corte la revisión previa de los proyectos de ley estatutaria. Esta misma facultad se encuentra consagrada en el numeral 8 del artículo 241 de la Constitución. El procedimiento para el ejercicio de la facultad antes señalada se encuentra previsto en el Decreto 121 de 2017, el cual adicionó el Decreto 2067 de 1991.

#### **B. Análisis de constitucionalidad del procedimiento legislativo surtido en el PLE Estatuto de la Oposición**

2. Inicialmente, la Corte advirtió que en el proceso de formación del PLEEO se cumplió con la totalidad de los requisitos previstos en la Constitución Política, en el Acto Legislativo 01 de 2016 y en el Reglamento del Congreso para el trámite de una iniciativa de esta naturaleza, pues:

- (i) El PLE Estatuto de la Oposición Política tiene conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante, el "Acuerdo Final"), por lo que la totalidad del texto de dicha iniciativa podía ser válidamente aprobada mediante el Procedimiento Legislativo Especial;
- (ii) Se radicó de forma exclusiva por el Gobierno Nacional;
- (iii) Se verificó el uso de la formula sacramental dispuesta para acompañar el título de los proyectos tramitados por vía del Procedimiento Legislativo Especial;
- (iv) Se efectuó su publicación oficial en la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en primer debate en sesiones conjuntas;
- (v) Se asignó su conocimiento a las Comisiones Primeras Constitucionales tanto del Senado como de la Cámara de Representantes, en tanto órganos competentes para la realización del primer debate;
- (vi) Se acumularon las iniciativas radicadas por el Gobierno en el momento procesal dispuesto para ello, y se designaron conforme al reglamento los ponentes encargados de coordinar el debate y la aprobación de la iniciativa;
- (vii) Se elaboraron y publicaron previamente a los debates en comisiones y en plenarias los informes de ponencia para dar curso a la iniciativa;
- (viii) Se verificó el cumplimiento del requisito del anuncio previo, en los términos expuestos por la jurisprudencia de esta Corte;
- (ix) Se constató que se le dio trámite preferente;
- (x) Se validó que toda votación dirigida a la aprobación del PLEEO cumplió con el *quórum* y la mayoría absoluta requerida;
- (xi) Se evidenció que la votación fue nominal y pública, que se realizó en un solo momento y conforme a la exigencia –en ese entonces vigente– de que toda proposición debía contar con el aval del Gobierno y tener relación con lo pactado en el Acuerdo Final;
- (xii) Se realizó la publicación oficial del texto aprobado en cada instancia del trámite legislativo;

- (xiii) Se acreditó que el tránsito entre comisiones y plenarias se ajustó al término de ocho días previsto para el efecto;
- (xiv) Se cumplió con los requisitos que rigen la fase de conciliación, tanto en lo referente a su forma de integración, como en lo que atañe a la aprobación del informe y a los límites materiales que determinan su competencia;
- (xv) Se tramitó el proyecto de ley estatutaria en una sola legislatura; y
- (xvi) Se comprobó que la totalidad de los artículos que integran el PLEEO fueron aprobados acorde con las exigencias de los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible.

3. Por lo demás, concluyó la Corte que se dio cumplimiento a lo previsto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003. Así mismo, que en el trámite del PLEEO no correspondía agotar el requisito de la consulta previa para su aprobación, ni respecto de la totalidad del proyecto ni respecto de algunas de sus disposiciones, particularmente lo dispuesto en el literal (j) del artículo 5 y el párrafo del artículo 11, por cuanto en el primer caso se trata de una norma dirigida a todas las personas, y en el segundo caso se trata de una garantía que promueve la inclusión política.

### **C. Análisis de constitucionalidad material del PLE Estatuto de la Oposición Política**

4. Como preámbulo al análisis de constitucionalidad del articulado del PLEEO, la Corte manifestó que el modelo de democracia adoptado con la Carta Política de 1991 es participativo y pluralista, razón por la cual todos los ciudadanos y los diversos sectores de la población tienen derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y, en esa medida, a fundar partidos y movimientos políticos que canalicen, articulen, comuniquen y ejecuten las opiniones de los ciudadanos, con respeto por las diversas orientaciones o posiciones que coexisten en la sociedad, en especial las que defiendan las minorías. Así mismo, señaló que el mandato constitucional de incorporar un estatuto de la oposición con el fin de dotar garantías concretas al ejercicio de la oposición política apareció por primera vez en el constitucionalismo colombiano en el artículo 112 de la Constitución Política de 1991. Si bien anteriormente las constituciones incluyeron disposiciones relativas al ejercicio de los derechos políticos, no se encargaron de enunciar, en concreto, las garantías para la oposición política. Para llegar a la anterior conclusión, la Corte analizó y estudió el debate que en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente se dio a dicho artículo, destacando un consenso imperante en la necesidad de dotar de garantías democráticas a la oposición y de establecer un marco general en la Constitución con base en el cual el legislador pudiera detallar cada una de las garantías que les serían concedidas a quienes ejercen esta actividad esencial para una democracia pluralista y participativa.

5. Partiendo de lo anterior, para facilitar la comprensión del articulado, la Corte procedió a organizarlo y dividirlo temáticamente en los siguientes términos:

- (i) Respecto de los artículos 1 a 5, relacionados con el objeto, definiciones aplicables al PLEEO, el concepto del derecho fundamental a la oposición política, las finalidades y los principios rectores, la Corte realizó las siguientes consideraciones:
  - (a) Los artículos 1º y 2º del PLEEO corresponden a un desarrollo directo del mandato de integralidad previsto en el artículo 112 de la Carta. Pese a lo anterior, notó la Corte que el concepto de organización política allí plasmado no se circunscribe a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, sino abarca también a los grupos significativos de ciudadanos, las agrupaciones políticas y movimientos sociales con representación en las corporaciones públicas de elección popular. Así, reconoció el Tribunal que dichos grupos, agrupaciones y movimientos cuentan con el derecho a acceder al sistema democrático representativo, como lo establece el inciso cuarto del artículo 108 Superior, según el cual podrán inscribir candidatos en las

elecciones<sup>1</sup>, así como obtener financiación por parte del Estado para las campañas electorales (artículo 109 de la Carta).

Sin embargo, afirmó que la Constitución en los artículos 107 y 112 distingue algunos beneficios para los partidos y movimientos políticos con personería jurídica ejercida dentro del sistema político y de representación, de aquellos concedidos a organizaciones o movimientos sociales; reconociendo así la Carta diferencias en el ejercicio de la participación política dependiendo de la forma de organización política a través de la cual se ejerza el derecho.

En este sentido, resaltó la Corte que el artículo 112 Superior, en adición a definir el régimen sustantivo del derecho a la oposición, delimita el alcance de la competencia del legislador estatutario, por cuanto, se trata de una norma de competencia material de la actividad legislativa. Con base en lo anterior, dicho artículo prevé que las organizaciones titulares del derecho a la oposición son aquellos partidos y movimientos políticos con personería jurídica, por lo que las referencias que se hacen en (i) la definición de organización política contenida en el primer inciso del artículo 2º, (ii) el inciso segundo y los numerales 1, 2 y 3 previstos en el artículo 7º, (iii) el inciso segundo del artículo 8º; y (iv) los incisos segundo y tercero del artículo 10, a los grupos significativos de ciudadanos, las agrupaciones políticas y movimientos sociales con representación en las corporaciones públicas de elección popular que no cuenten con personería jurídica, no se ajusta a la Constitución por las siguientes razones:

- La Constitución, en atención a las implicaciones especiales de algunos los derechos de las organizaciones políticas que se encuentran en oposición, reconocidos en el artículo 112 Superior -por ejemplo la posibilidad de usar los medios de comunicación social del Estado así como en los que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones, o ejercer el derecho a la réplica en los mismos medios de comunicación- limitó la competencia del legislador estatutario en lo relativo a la identificación de los titulares del derecho. Por lo tanto, la decisión del legislador estatutario de ampliar los derechos concedidos en el artículo 112 de la Carta, a dichos grupos y movimientos, extralimita la norma de competencia material que le fue otorgada.
- Adicionalmente, aceptar esa ampliación incide en los fines que se asocian al fortalecimiento de determinado tipo de organizaciones políticas -partidos políticos y movimientos con personería jurídica-, decisión que corresponde con los antecedentes y discusiones del artículo 112 de la Carta, según los cuales en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente se evidenció la necesidad de dotar de garantías democráticas a la oposición como alternativa de poder, vista como partidos y movimientos políticos con personería jurídica, con el ánimo de fortalecer la democracia pluralista y participativa.
- Así mismo, dicha ampliación afectaría la concepción articulada y sistemática de partidos y movimientos con personería jurídica, en el marco del régimen constitucional en materia de derecho electoral, ya que la ausencia de personería jurídica dificultaría o haría imposible el seguimiento y control de dichos grupos, por ejemplo, en el manejo de los recursos de financiamiento a la oposición, identificar los voceros para el ejercicio de los beneficios concedidos a la oposición en el PLEEO, el ejercicio del control por parte del Consejo Nacional Electoral o quien

---

<sup>1</sup> Ver, Ley 130 de 1994 “(...) Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones”. En el mismo sentido, ver sentencias C-1081 de 2005, reiterado por la sentencia C-490 de 2011.

haga sus veces, consultas internas, democracia interna, régimen de bancadas y avales.

- Por lo demás, se constató la existencia de diferencias significativas y no accidentales entre los sujetos a los que se refiere el artículo 112 de la Constitución y grupos, asociaciones o movimientos que no cuenten con personería jurídica, dado que, a menos que estos se consoliden como una organización política con personería jurídica, en los términos previstos en el artículo 107 Superior y en el parágrafo del artículo 3 de la Ley 1475 de 2011, dichos grupos, asociaciones o movimientos –en principio- no cuentan con vocación de permanencia en la vida política, y por consiguiente no buscan constituirse en alternativas para el ejercicio del poder, ni adquieren compromisos frente a un ideal común u objetivo asociativo. Dada su regulación dichos grupos, asociaciones o movimientos sin personería jurídica carecen de estatutos, militantes, plataformas ideológicas o programáticas, por lo que afirmó la Corte que el goce de ciertos beneficios debe conllevar obligaciones y deberes.

Teniendo en cuenta lo anterior, encontró la Corte que el legislador estatutario excedió la norma de competencia material, y procederá a declarar la inexecutable de (i) la expresión "*así como a los grupos significativos de ciudadanos, las agrupaciones políticas y movimientos sociales con representación en las corporaciones públicas de elección popular*", contenida en la definición de organizaciones políticas del inciso primero del artículo 2º, (ii) el inciso segundo y los numerales 1, 2 y 3 previstos en el artículo 7º, (iii) el inciso segundo del artículo 8º; y (iv) los incisos segundo y tercero del artículo 10.

Por último, aclaró la Corte que dicha inexecutable de ninguna forma interfiere con los derechos fundamentales de todos los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, para lo cual cuentan con las garantías propias del derecho fundamental de participación consagrado en el artículo 40 (derecho de participación en el poder político) de la Constitución; así como, cuentan con espacios para promover y facilitar sus demandas, en los términos que disponen los artículos 20 (libertad de expresión), 23 (derecho de petición), 37 (derecho de manifestación pública y pacífica). Tampoco puede considerarse que la declaratoria de inexecutable obstaculiza el derecho de dichos grupos o movimientos de constituirse formalmente en persona jurídica, en los términos previstos en el artículo 107 de la Carta y en el parágrafo del artículo 3º de la Ley 1475 de 2011.

- (b) El artículo 3 del PLEEO, mediante el cual el legislador estatutario desarrolló los artículos 40 y 112 de la Carta, resulta ajustado a la Constitución. En este sentido, la Corte afirmó que, de una interpretación sistemática de dichos mandatos constitucionales, se puede inferir que el derecho fundamental a la oposición política es no solo (i) una garantía institucional para las organizaciones políticas que participan en el sistema democrático que se declaren en oposición al Gobierno, por lo que se erige en un límite al margen de configuración del legislador; sino también (ii) un derecho fundamental de todos los ciudadanos a participar en el control del poder político. Adicionalmente, sostuvo la Corte que la ausencia de consagración expresa en el texto constitucional de un derecho fundamental no puede ser tomada como una razón suficiente para negarle ese reconocimiento. Lo anterior en razón de que el artículo 94 de la Constitución incluye la cláusula de los derechos innominados.
- (c) Resaltó la Corte que el artículo 4 del PLEEO no ofrece problema de constitucionalidad alguno, en la medida que el ejercicio del control político que realizan los grupos de oposición es necesario para garantizar el sistema

democrático y pluralista que buscó instituir y fortalecer el Constituyente de 1991. Así mismo, reiteró el Tribunal que los ciudadanos tienen derecho a ejercer oposición política en ejercicio del control político consagrado en el artículo 40 Superior, para lo cual cuentan con las garantías propias de dicho derecho.

- (d) Por último, en cuanto a los principios rectores del PLEEO previstos en el artículo 5º, no encontró la Corte reparos de constitucionalidad. En este sentido, señaló que el principio de construcción de la paz estable y duradera contribuye a materializar el valor y principio de la paz que se reconoce desde el Preámbulo de la Carta. En cuanto al principio democrático, consideró la Corte que este ocupa un lugar central en la Constitución de 1991 (Preámbulo, art. 2 y 3 Superiores) y no es extraño que el legislador estatutario hubiese considerado que las garantías a la oposición e independencia política, así como la ampliación de los espacios democráticos, sean una condición esencial de la democracia participativa. Ahora bien, en relación con la participación política efectiva resaltó la Corte que evidencia una maximización del principio democrático, al permitir el mayor acceso a las garantías de la oposición a todos los movimientos políticos. Por su parte, al reconocer la garantía a la movilización y la protesta social, afirmó la Corte que el PLEEO reconoce el derecho reconocido expresamente el artículo 37 Superior, así como el artículo 13 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

En cuanto al principio que incorporó el legislador estatutario referente al ejercicio pacífico de la deliberación política, la Corte señaló que es un reconocimiento a que las ideas políticas pueden y deben tramitarse en el marco de las instituciones y de las garantías que brinda la Constitución, materializando así el principio democrático (Preámbulo), los derechos fundamentales a la participación política (art. 40 Superior), y el deber de participar en la vida política y comunitaria del país (art. 95.5 de la CP).

Adicionalmente, el legislador estatutario previó los principios de libertad de pensamiento y opiniones, pluralismo político, armonización de los convenios y tratados internacionales, control político y diversidad étnica, respecto de los cuales la Corte no encontró reparo de constitucionalidad alguno. Lo anterior, por cuanto materializan mandatos constitucionales (Art. 20 CP, artículo 93 Superior, artículo 40 CP y artículos 1º y 7 Superior, respectivamente), tales como el derecho a la libre expresión y a la libertad de pensamiento. Finalmente, señaló la Corte que el principio de equidad de género propende por la visibilización de las mujeres y su empoderamiento en el escenario político –del cual tradicionalmente han sido excluidas–, mediante el establecimiento de una acción afirmativa que pretende compensar aquellas formas de discriminación que impiden su participación en condiciones de igualdad en los escenarios políticos.

- (ii) En relación con los artículos 6 a 10 del PLEEO, referentes a la declaración política, a los niveles territoriales de oposición política y a la competencia para efectuar la declaración, registro, publicidad y representación de las organizaciones políticas, la Corte concluyó que:
- (a) Más allá de elevar la declaración de oposición, independencia o gobierno a un deber, se trata de una obligación de las organizaciones políticas, misma que se encuentra ajustada a la Constitución, en la medida en que es un desarrollo de los artículos 107 y 112 Superiores, los cuales establecen como presupuesto de un adecuado funcionamiento de las organizaciones políticas la exposición de los programas de cada organización política, de modo que puedan, según su decisión, ejercer con libertad una función crítica o independiente, y les sean respetados los derechos a los ciudadanos de conocer las posturas de dichas organizaciones.

- (b) Agregó la Corte que, en cuanto al término para realizar la declaración política, no se evidencia una intervención por parte del legislador estatutario que pueda ser considerada como irrazonable o desproporcionada en la organización y estructura interna de las organizaciones políticas o que implique una limitación a su autonomía, sino por el contrario una medida que fomenta la transparencia y el ofrecimiento al ciudadano de alternativas políticas serias y viables. Lo anterior teniendo en cuenta que los programas de gobierno deberán ser publicados y divulgados al momento de inscribir la candidatura.
  - (c) En cuanto a la imposición de una consecuencia jurídica a la falta de declaración política, consideró la Corte que ella busca desarrollar el deber de las organizaciones políticas de responder por violaciones o contravenciones a las normas que rigen su organización o funcionamiento, de modo que se permita un ejercicio de la participación política de forma organizada. No obstante lo anterior, advirtió la Corte que la aplicación de cualquier sanción incluida en el artículo 6 por parte de la Autoridad Electoral, deberá ser razonable y proporcionada. En este sentido, en seguimiento a lo dispuesto en la jurisprudencia constitucional, consideró la Corte que dicha Autoridad cuenta con un espectro de posibilidades para la determinación de la sanción de forma razonable y proporcional al grado de incumplimiento en el que incurran las organizaciones políticas que cuenten con personería jurídica, siguiendo lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 1475 de 2011.
  - (d) Reiteró la Corte que la prohibición de doble militancia y del transfuguismo político resulta aplicable a organizaciones políticas con y sin personería jurídica, y que la misma no configura una afectación desproporcionada del derecho político a pertenecer a partidos, movimientos y agrupaciones políticas, ya que la medida cumple una finalidad constitucionalmente legítima, como es la garantía de representatividad de dichas agrupaciones y la transparencia de las ideas políticas frente a los ciudadanos.
  - (e) Por lo demás, con relación al párrafo del artículo 6 bajo examen, que consagra una restricción a la modificación de la declaración política, según la cual ésta podrá modificarse por una sola vez ante la autoridad electoral competente durante el período de Gobierno, la Corte no evidenció una intromisión en la libertad organizativa de las agrupaciones políticas que implique restricciones en sus estatutos o menoscabo de las prerrogativas que rigen la participación política en Colombia (Ley 130 de 1994, Ley 974 de 2005 y Ley 1475 de 2011), que pueda poner en riesgo la autonomía. Por el contrario, consideró que garantiza un ejercicio organizado de la política y la efectividad de los beneficios concedidos por el PLEEO.
  - (f) Por último, encontró la Corte razonable el tratamiento que establece el artículo 7 del PLEEO, salvo lo declarado inexecutable en el literal 5(i)(a) anterior. Así mismo, manifestó el Tribunal que dicho artículo no afecta ni crea implicaciones frente al principio de autonomía territorial. En el mismo sentido, salvo las declaratorias de inexecutable a las que se hizo referencia en el literal 5(i)(a) anterior, no encontró la Corte reproche de constitucionalidad respecto de lo dispuesto en los artículos 8 a 10 del proyecto de ley bajo estudio, en la medida que no se encuentra que el legislador estatutario, al establecer estas medidas con base en su libertad de configuración, haya desconocido algún mandato constitucional.
- (iii) Ahora bien, en cuanto a lo dispuesto en los artículos 11 a 25 del proyecto examinado, relacionados con los beneficios otorgados a quienes ejercen el derecho a la oposición política, la Corte encontró que, excepto por lo dispuesto en el artículo 12, dichos artículos se encuentran comprendidos dentro del margen de configuración del legislador, pues no se oponen a los mandatos constitucionales. Adicionó la Corte que corresponden al núcleo esencial del derecho fundamental de

la oposición política aquellos derechos a los que hace expresa referencia el artículo 112 Superior, por lo que únicamente respecto de estos aplicaría el principio de progresividad en la faceta prestacional del derecho fundamental.

- (iv) Respecto del artículo 12 del PLEEO, relacionado con la distribución de la partida adicional para el ejercicio de la oposición política en partes iguales entre todas las organizaciones políticas destinatarias de la medida, sin tener presente como criterio la representatividad, la Corte estableció que no es irrazonable o desproporcionado otorgar dicha financiación a todas las organizaciones políticas destinatarias. Ahora bien, en cuanto, al monto a ser distribuido, la Corporación dando aplicación al juicio de proporcionalidad, concluyó que se evidencia una desproporción en el criterio de asignación -en partes iguales- que afecta de manera grave el principio de igualdad, dado que dicho criterio desconoce la relevancia constitucional que tiene la mayor fuerza representativa que pueda tener una organización política en relación con otra. En efecto, dicho concepto de representatividad contribuye realmente al fortalecimiento de las organizaciones que se han esforzado, de diferentes maneras, por presentar una alternativa política ampliamente aceptada y que le ha significado una superior representación en el escenario político. De esta forma, el criterio de asignación proporcional reconoce la finalidad de la garantía prevista en el artículo 112 Superior, al establecer condiciones para permitir que la oposición pueda constituir una alternativa viable de poder.

Con base en lo anterior, la Corte procedió a declarar la inexecutable de la expresión "*en partes iguales*" contenida en la norma analizada, y estimó necesario integrar a la disposición analizada el componente que reemplace adecuadamente al que fue eliminado. Lo anterior por cuanto la exclusión del ordenamiento jurídico del criterio de distribución paritario de los recursos para el ejercicio de la oposición crea un vacío que, de no integrarse inmediatamente, impediría que se garantice una oposición eficaz. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esto encuentra fundamento en los artículos 2, 4 y 241 de la Constitución y en los principios de efectividad y conservación del derecho. Con base en lo anterior, para la Corte, el criterio de distribución de recursos que se debe incorporar a la norma es únicamente la proporcionalidad, mismo que el legislador introdujo en el artículo 17 de la Ley 1475 de 2011, para una materia directamente relacionada con la financiación de organizaciones políticas.

- (v) Al analizar los derechos de las organizaciones políticas independientes previstos en el artículo 26 del PLEEO, encontró la Corte que el tratamiento diferente allí previsto entre estas organizaciones y las que se declaren en oposición es razonable y justificado. Para tal efecto, el Tribunal consideró que la intensidad del juicio de igualdad que le correspondía aplicar en este caso es el leve, puesto que de la distinción estudiada no se advertía que existiera una afectación al goce de un derecho fundamental, sino, antes bien, el PLE Estatuto de la Oposición Política pretende desarrollar los artículos 1 y 112 de la Constitución. En cuanto a la inhabilidad prevista en el artículo 27 del PLEEO, la Corte encontró que supone una restricción razonable de los derechos políticos de determinados miembros de las organizaciones políticas independientes, que se justifica por el beneficio buscado a favor de la autonomía de dichas organizaciones.
- (vi) Posteriormente, la Corte declaró la executable pura y simple de los artículos 28 y 29, relacionados con los mecanismos de protección de los derechos de la oposición. Resaltó que la autoridad electoral prevista por el Constituyente es el Consejo Nacional Electoral, órgano constitucional autónomo de naturaleza administrativa y cuyo origen político confía en la capacidad del sistema democrático de auto determinarse y de garantizar a las organizaciones políticas un grado importante de autonomía. Señaló también que las actuaciones de la autoridad electoral no pueden ser caprichosas, puesto que éstas, en todo caso, están sometidas a las acciones contenciosas que prevé la ley, las cuales, además, cada vez son más expeditas y permiten la garantía eficaz de los derechos por la vía, por ejemplo, de las medidas cautelares previstas en la Ley 1437 de 2011. En todo caso,



precisó que, en el evento en que se verifique una vulneración grave al derecho fundamental, podrán las organizaciones políticas, eventual y subsidiariamente, recurrir a la acción de tutela. En este sentido, enfatizó la Corte que la procedencia de la acción de tutela por vulneración del derecho a la oposición deberá ser analizada en cada caso y será procedente únicamente en situaciones concretas en las que la idoneidad, eficacia y justiciabilidad de ese derecho de encuentre cuestionada.

En cuanto a lo previsto en el artículo 29 del PLE Estatuto de la Oposición Política, señaló la Corte que dicha disposición supone una restricción razonable de los derechos políticos de determinados miembros de las organizaciones políticas en oposición, que se justifica por el beneficio buscado a favor de la autonomía de dichas organizaciones y la protección de su función crítica, que tiene como fin plantear alternativas a los distintos niveles del Gobierno, y no ser cooptados por ellos, como una forma de silenciar tales voces disidentes.

- (vii) En lo que respecta a lo dispuesto en el artículo 30 del PLEEO, relacionado con la creación de la Procuraduría delegada para la protección de los derechos políticos y de la oposición, la Corte encontró que dicha disposición no se ajusta a los preceptos constitucionales. Sobre el particular, constató la Corte que las funciones asignadas al Ministerio Público ya habían sido asignadas por el constituyente primario al Consejo Nacional Electoral (Art. 265.6 Superior). Por lo que dicha disposición resultaba contraria a dicho mandato constitucional, y conllevaba a generar una duplicidad de funciones entre las entidades mencionadas.
- (viii) Finalmente, la Corte declaró la exequibilidad pura y simple de: (i) el artículo 31, relacionado con la seguridad para los miembros de las organizaciones políticas que se declaren en oposición; (ii) el artículo 32, relacionado con la pérdida de los derechos de la oposición; y (iii) el artículo 33, relacionado con la vigencia y derogaciones del PLEEO. Respecto de tales artículos concluyó que el legislador estatutario, en su margen de configuración, observó plenamente los mandatos constitucionales.

#### 4. Aclaraciones y salvamentos de voto

Los Magistrados **Diana Fajardo Rivera** y **Alberto Rojas Ríos** salvaron parcialmente el voto frente a la anterior decisión frente a la exequibilidad de los artículos 2 (definición de *organización política*), 6, 7, 8 y 10 (Declaración política de oposición, independencia u organización de gobierno) del PLEEO.

El Magistrado Luis Guillermo Guerrero salvó parcialmente su voto en relación con la exequibilidad del artículo 5 (g) del PLEEO, en la medida en si bien es partidario de las acciones afirmativas, no está de acuerdo con introducir inflexibilidades.

El Magistrado **Alejandro Linares Cantillo** manifestó que aclaraba su voto respecto de algunas consideraciones de la parte motiva.

No participaron en la decisión los Magistrados Cristina Pardo Schlesinger y Antonio José Lizarazo Ocampo, por impedimentos aceptados.

**LA CORTE CONSTITUCIONAL REALIZÓ EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO LEY 775 DEL 16 DE MAYO DE 2017, "POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS PARA QUE EL SISTEMA DE DEFENSA TÉCNICA Y ESPECIALIZADA DE LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA, FINANCIADO POR FONDETEC PRESTE SERVICIOS DE DEFENSA TÉCNICA A LOS MIEMBROS ACTIVOS Y RETIRADOS DE LA FUERZA PÚBLICA EN EL SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN" ENCONTRANDO QUE EL MISMO NO REVISTE PROBLEMAS DE CONSTITUCIONALIDAD Y POR LO TANTO, FUE DECLARADO EXEQUIBLE.**

**II. EXPEDIENTE RDL- 014 - SENTENCIA C-019/18 (Abril 4)**  
M.P. José Fernando Reyes Cuartas

## 1. Objeto de revisión constitucional

### "DECRETO-LEY 775 DE 2017

*Por la cual se dictan normas para que el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública, financiado por Fondetec preste servicios de defensa técnica a los miembros activos y retirados de la Fuerza Pública en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición"*

### EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

*En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 "Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para 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", y*

### CONSIDERANDO

Que el artículo 22 de la Constitución Política establece que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

Que la Constitución Política en el artículo 29 establece que toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable y que quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento.

Que la Constitución Política en el artículo 229 establece que se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia y que la ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.

Que el artículo 93 de la Carta Política establece que los tratados y convenios ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno y que los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia.

Que la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU), en su artículo 11 determina el derecho de toda persona acusada de un delito, a que se presuma su inocencia y a que tenga un juicio público en el que se le aseguren todas las garantías necesarias para su defensa.

Que en la Ley 74 de 1968 "*Por la cual se aprueban los 'Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966'*", en la parte relacionada con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 14 se establece que: "*3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: (...) d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciera de medios suficientes para pagarlo; (... )'.*

Que en la Ley 16 de 1972 "*Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José de Costa Rica; se consagran un conjunto de garantías judiciales (artículo 8 de la Convención) que integran el debido proceso judicial como derecho fundamental, en particular el: 'd) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley';*

Que la Ley 1698 de 2013, creó el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública como un conjunto de políticas, estrategias, programas, medidas preventivas y herramientas jurídicas, técnicas, financieras y administrativas orientadas a garantizar a favor de los miembros de la Fuerza Pública que así lo soliciten, el derecho a la defensa y una adecuada representación en instancia disciplinaria e instancia penal ordinaria y especial en el orden nacional, internacional y de terceros estados por excepción, y con ello el acceso efectivo a la Administración de Justicia, en el marco de lo dispuesto en la Constitución Política.

Que el artículo 4 de la Ley 1698 de 2013, crea el Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública (en adelante Fondetec) como una cuenta especial de la Nación, que hará parte del Ministerio de Defensa Nacional -Unidad de Gestión General, sin personería jurídica, con independencia patrimonial, el cual funcionará bajo la dependencia, orientación y coordinación del Ministerio de Defensa Nacional.

Que la Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes ocasiones sobre el derecho a la defensa técnica y el Sistema de Defensa Técnica Especializada que estableció la Ley 1698 de 2013.

Que en Sentencia C-745 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) de la H. Corte Constitucional, se explican las características del Sistema de Defensa Técnica Especializada y se determina que dicho Sistema corresponde al cumplimiento de compromisos internacionales donde se busca garantizar la efectividad del derecho a la defensa técnica: "(...) *En este sentido, los beneficios que derivan de la Ley 1698 de 2013 no pueden entenderse como un privilegio, como lo afirma la demandante. Se trata de una prerrogativa propia de quienes pertenecen a un régimen especial de función pública, en razón al tipo de labor que prestan al Estado y a la comunidad y que, en consecuencia, no tiene como causa la pertenencia de militares y policías a un sector minoritario o históricamente discriminado*".

Que en la misma sentencia se reconoce que al estar los miembros de la Fuerza Pública en condiciones excepcionales de riesgo, se justifica el trato diferenciado que se crea en el Sistema: "*74. En relación con el cargo por la presunta violación del derecho a la igualdad reitera que este análisis debe hacerse entre sujetos que se encuentren en las mismas condiciones (igualdad entre iguales) por lo que al estar militares y policías en condiciones excepcionales de riesgo, se justifica el trato diferenciado que la regulación demandada les ofrece (...)*" y que "*77. (...) en virtud del principio de correspondencia se justifica este servicio especializado, dado que por el riesgo permanente al que están expuestos sus integrantes en defensa de la independencia nacional, las instituciones públicas y los derechos de todas las personas (arts. 2 y 221 C.P.), el Estado está obligado a garantizar su defensa técnica, teniendo en cuenta que hay un ejercicio legítimo de la fuerza, en la tarea que desarrollan, sin que pueda entenderse como un privilegio*".

Que en Sentencia C-044 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa) de la H. Corte Constitucional, se reconoce la obligación que tiene el Estado de garantizar el derecho a la defensa judicial: "*76. Por último, en relación con el cargo por infracción del artículo 355 superior, la Corte constata que la prestación con cargo a recursos públicos del servicio de defensa técnica para los integrantes de la fuerza pública, prevista en las normas demandadas, no queda comprendida dentro de las hipótesis de auxilio o donación prohibidas por el artículo 355 superior, razón por la cual declarará exequibles los artículos 2, 4, 5, 10, 11, 12 y 13 de la Ley 1698 de 2013 en relación con el cargo analizado. Ello por cuanto los integrantes de la fuerza pública en ejercicio de su misión constitucional desarrollan una actividad peligrosa y, por tanto, el Estado está obligado, por el principio de correspondencia, a garantizar su defensa técnica, teniendo en cuenta que desarrollan en virtud de la función que constitucionalmente les ha sido conferida un ejercicio legítimo de la fuerza. (...)*".

Que en la búsqueda de una paz estable y duradera y la terminación definitiva del conflicto armado el Gobierno Nacional suscribió, el 24 de noviembre de 2016, con el grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP) un nuevo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Que el Acuerdo Final desarrolla seis ejes temáticos relacionados con i) Reforma Rural Integral; ii) Participación Política; iii) Fin del Conflicto; iv) Solución Integral al Problema de las Drogas Ilícitas; v) Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto; y vi) implementación, verificación y refrendación de dichos acuerdos.

Que en el punto 5.1.2. del Acuerdo antes mencionado, relacionado con Justicia -Jurisdicción Especial para la Paz-, se establece en el punto "11" los contenidos, alcances y límites de la concesión de amnistías e indultos así como de otros tratamientos especiales en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (en adelante SIVJRNR) y en el numeral 32 se consagra que: "(...) *El componente de Justicia también se aplicará respecto de los agentes del Estado que hubieren cometido delitos relacionados con el conflicto armado y con ocasión de éste, aplicación que se hará de forma diferenciada, otorgando un tratamiento equitativo, equilibrado, simultáneo y simétrico (...)*".

Que en los contenidos, alcances y límites de la concesión de amnistías e indultos así como de otros tratamientos especiales en el SIVJRNR, el numeral 34 también consagra que: "*el tratamiento de justicia para los integrantes de las FARC-EP, para los agentes del Estado y para otros actores que hayan participado en el conflicto, ya sea como combatientes o como no combatientes, cuando hayan cometido delitos, puede ser diferente pero equilibrado y equitativo*".

Que en el numeral 46 del SIVJRNR se establece que el Estado ofrecerá un sistema autónomo de asesoría y defensa -gratuita si el solicitante careciere de recursos-, que será integrado por abogados defensores debidamente cualificados y cuyo mecanismo de selección será acordado por las partes antes de entrar en funcionamiento el componente de justicia del SIVJRNR y que a decisión del interesado, se podrá acudir a los sistemas de defensa judicial ya existentes en Colombia.

Que teniendo en cuenta que el SIVJRNR dispone que el Estado ofrecerá un sistema de asesoría y defensa gratuita, los miembros de la Fuerza Pública en desarrollo de los criterios y principios mencionados en el numeral 32 del punto 5.1.2 del Acuerdo, sobre el tratamiento equitativo, equilibrado, simultáneo y simétrico, debe garantizarse el acceso a un sistema de defensa técnica y especializada.

Que el Congreso de la República, adoptó la decisión política de refrendar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Que el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, consagró un artículo transitorio en el cual se conceden facultades presidenciales para la paz, el cual señala que el Presidente de la República dentro de los 180 días

siguientes a la entrada en vigencia del citado Acto Legislativo queda facultado 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.

Que el artículo 60 de la Ley 1820 de 2016 *"Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones"*, establece en su parágrafo que los miembros de la Fuerza Pública, podrán acudir, además, al Fondo de Defensa Técnica Fondetec o a abogados miembros de la Fuerza Pública.

Que el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública, financiado por Fondetec, en el marco del posconflicto y en desarrollo de las competencias de justicia, puede prestar el servicio de defensa técnica a los miembros activos o retirados de la Fuerza Pública ante el SIVJRN, por conductas penales o disciplinarias que hayan tenido lugar por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado.

Que los miembros de la Fuerza Pública -activos o retirados- en el marco de un proceso transicional de paz podrán acceder a la Jurisdicción Especial para la Paz y obtener tratamientos penales diferentes pero equilibrados y equitativos.

Que para la aplicación de la Jurisdicción Especial para la Paz, la Fuerza Pública tendrá plenas garantías bajo un régimen diferenciado, independiente e imparcial. En relación con los Agentes del Estado que hubieren realizado conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, su tratamiento será simétrico en algunos aspectos, diferenciado en otros, pero siempre equitativo, equilibrado y simultáneo.

Que en Sentencia C-699 de 2016 (M.P. María Victoria Calle Correa) de la H. Corte Constitucional, que declaró exequible el Acto Legislativo 01 de 2016, se establece que en lo relacionado con las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, *"(...) 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 (...)"*.

Que en el entendido que la Jurisdicción Especial de Paz ejercerá funciones judiciales y uno de sus objetivos principales es adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado, respecto de hechos cometidos en el contexto y que en razón de éste, es que se expide la Ley 1820 de 2016, donde, entre otros asuntos, se desarrolla la amnistía, el indulto y los tratamientos penales especiales, encaminados específicamente a quienes habiendo participado de manera directa o indirecta en el conflicto armado, hayan sido condenados, procesados o señalados de cometer conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, cometidas con anterioridad a la entrada en vigor del Acuerdo Final.

Que los miembros de la Fuerza Pública que cumplan con los requisitos exigidos por la Ley 1820 de 2016, y que sean acogidos o cobijados por este tratamiento penal especial, en todas las actuaciones administrativas que se deriven de esta jurisdicción, se les debe respetar de forma inmediata los principios y garantías procesales del debido proceso y del derecho a la defensa.

Que quienes son beneficiarios de la Ley 1820 de 2016 tienen que suscribir un acta donde se comprometen a someterse a la Jurisdicción Especial para la Paz, y que dicha acta ya ha sido firmada por más de 1.800 integrantes de las Fuerzas y de la Policía Nacional, y es estrictamente necesario y urgente, que los miembros activos y retirados de la Fuerza Pública tengan un servicio de defensa técnica adecuado al cual puedan acceder para poder someterse a la Jurisdicción Especial para la Paz, la cual entra en funcionamiento en los próximos meses, para que se les garanticen los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y en particular a solicitar el servicio de defensa técnica y especializada.

Que teniendo en cuenta que ya fue aprobada y entró en vigencia la Ley 1820 de 2016, la cual establece una serie de tratamiento penales especiales para los miembros de la Fuerza Pública y que dichos beneficios se obtendrán en los próximos meses, se justifica y es estrictamente necesario ejercer las facultades extraordinarias previstas en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, porque se requiere que los miembros de la Fuerza Pública que se acojan al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición - SIVJRN y a los beneficios de la Ley 1820 de 2016, puedan acceder inmediatamente al Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública.

Que se hace necesario facultar al Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública financiado por Fondetec para que pueda prestar los servicios de defensa técnica a los miembros de la Fuerza Pública por conductas penales o disciplinarias que hayan tenido lugar por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

Por lo anteriormente expuesto,

#### **DECRETA:**

**Artículo 1. Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública,** Facultase al Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública, financiado por el Fondo de Defensa

Técnica Especializada - FONDETEC - para prestar el servicio de defensa técnica a los miembros activos o retirados de la Fuerza Pública ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, por conductas penales o disciplinarias que hayan tenido lugar por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado interno.

Para efectos de la prestación del servicio de defensa técnica, en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición - SIVJRNR, no se excluyen las conductas penales y disciplinarias consagradas en el artículo 7 de la Ley 1698 de 2013 siempre que éstas sean conductas penales o disciplinarias que hayan tenido lugar por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado.

**Artículo 2. Vigencia.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE y CÚMPLASE,  
Dado en Bogotá D.C., a los, 16 de mayo de 2017

Juan Manuel Santos Calderón  
Presidente de la República (firma)

El Ministro de Defensa Nacional, Luis C. Villegas Echeverri".

## 2. Decisión

**Primero.- LEVANTAR** la suspensión de términos ordenada en el Auto 398 del 3 de agosto de 2017

**Segundo.-** Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Ley 775 de 2017, "*Por la cual se dictan normas para que el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública, financiado por Fondetec preste servicios de defensa técnica a los miembros activos y retirados de la Fuerza Pública en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición*".

## 3. Síntesis de los fundamentos de la providencia

La Corte verificó que se cumplieron con **los requisitos formales** dispuestos en el Acto Legislativo 01 de 2017 dado que se comprobó que el Decreto ley en estudio se expidió con la firma del Presidente de la República y del Ministro de Defensa, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016; el título se corresponde con el contenido del decreto ley; se establece con precisión la norma que habilita al Presidente de la República para ejercer las potestades legislativas especiales y se motivó formalmente el Decreto ley.

En relación con el **análisis competencial** se comprobó que el Decreto Ley 775 de 2017 cumplió con los requisitos de conexidad objetiva, estricta y suficiente, así como el de estricta necesidad. La Corte encontró que el Decreto Ley era exequible, dado que la ampliación del Sistema de Defensa Técnica y Especializada financiada por el Fondetec en el marco del Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y Condiciones de no repetición se corresponde con el derecho de defensa técnica que deben tener los procesados, en la garantía de su derecho de defensa y debido proceso.

Se comprobó que existe conexidad externa con el punto 5.1.2. del Acuerdo Final sobre el SIVJRNR y específicamente lo que se establece en el numeral 32 sobre el tratamiento diferenciado a los miembros de la Fuerza Pública en los delitos que hubieran cometido conductas disciplinarias o penales con tengan relación directa o indirecta con el conflicto armado por causa o con ocasión de éste. Igualmente con el numeral 34 del Acuerdo Final de Paz sobre el tratamiento diferente pero equilibrado y equitativo para los agentes del Estado y con el numeral 46 que dispone que el Estado ofrecerá un sistema autónomo de asesoría y defensa gratuita si el solicitante careciere de recursos que ha sido desarrollado a través del inciso primero del artículo 12 del Acto Legislativo 1 de 2017 que establece el procedimiento y reglamento de la JEP en donde se indica que se debe garantizar un sistema de defensa técnica y el artículo 60 de la Ley 1820 de 2016 sobre amnistía e indulto que indica que el Estado ofrecerá un sistema de asesoría y defensa gratuita para los miembros de la Fuerza Pública que aleguen no tener recursos en donde pueden acudir al Fondo de Defensa Técnica (Fondetec).

La Corte dispuso que el Decreto Ley 775 de 2017 era exequible porque crear un Sistema de Defensa Técnica y Especializada para los miembros de la Fuerza Pública, que se sometían al SIVJRYNR, se encuentra en consonancia con el artículo 29 de la C. Pol sobre el debido proceso y el derecho a la defensa y a la asistencia técnica del procesado, así como con el artículo 229 de la Constitución Política sobre el acceso a la administración de justicia, dado que esta garantía le permite al procesado tener una asistencia letrada y especializada. Finalmente la Corte encontró ajustado a la Constitución la no exclusión dentro del Sistema de Defensa Técnica y Especializada las conductas penales y disciplinarias consagradas en el artículo 7º de la Ley 1698 de 2013 siempre que hubieran tenido lugar por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado.

#### 4. Aclaraciones y salvamentos de voto

Los Magistrados **Alejandro Linares Cantillo** y **Antonio José Lizarazo Ocampo** manifestaron que aclaraban su voto respecto de algunas consideraciones de la parte motiva.

El Magistrado **Alberto Rojas Ríos, Diana Fajardo Rivera y José Fernando Reyes Cuartas** aclararon su voto respecto de la aplicación del requisito de necesidad estricta en el control de constitucionalidad de la norma.

La Magistrada Cristina Pardo Schlesinger no intervino en esta decisión, e razón de impedimento aceptado con antelación.

**LA CORTE CONSTITUCIONAL REALIZÓ EL CONTROL AUTOMÁTICO Y ÚNICO DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO LEGISLATIVO 4 DE 2017, QUE ADICIONÓ EL ARTÍCULO 361 DE LA CONSTITUCIÓN, EN MATERIA DE REGALÍAS, EL CUAL FUE DECLARADO EXEQUIBLE.**

**III. EXPEDIENTE RPZ-008 - SENTENCIA C-020/18 (Abril 4)**  
M.P. Carlos Bernal Pulido

#### 1. Objeto de revisión constitucional

##### **ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2017**

(septiembre 8)

*Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política*

**El Congreso de Colombia**

**En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz**

**DECRETA:**

**“ARTÍCULO 1º.** Adiciónense los siguientes párrafos al artículo 361 de la Constitución Política:

**PARÁGRAFO 4º.** Cuando una entidad territorial que recibe recursos del Sistema General de Regalías para el ahorro pensional territorial cubra sus pasivos pensionales, destinará los recursos provenientes de esta fuente a la financiación de proyectos de inversión. Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, estos proyectos deberán tener como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación integral de víctimas. Estos proyectos deberán ser definidos, por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el párrafo 7º transitorio del artículo 2º del presente acto legislativo; con posterioridad a los veinte (20) años, dichos proyectos deberán ser definidos por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Municipales y Departamentales que trata el párrafo 2º del presente artículo.

Las entidades territoriales que a la fecha de entrada en vigencia del presente Acto Legislativo cuenten con recursos de ahorro pensional provenientes del Sistema General de Regalías, que sobrepasen el cubrimiento requerido de sus pasivos pensionales, los destinarán igualmente a la financiación de proyectos de inversión en los términos señalados en el inciso anterior.

El Gobierno nacional, mediante decreto con fuerza de ley, que expedirá dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, reglamentará la materia.

Para las entidades territoriales con una baja o nula incidencia del conflicto armado, los proyectos deberán ser aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y decisión municipales y departamentales que trata el parágrafo 2° del presente artículo, y serán destinados prioritariamente para la reparación integral a las víctimas o para el cierre de brechas.

**PARÁGRAFO 5°.** Los programas o proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, serán definidos por el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, a través de convocatorias públicas abiertas y competitivas, articuladas con los correspondientes planes de desarrollo. Para la presentación y ejecución de los proyectos la entidad deberá ser parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Los programas o proyectos aprobados serán ejecutados por las entidades que los presentaron en la convocatoria.

Lo establecido en el presente parágrafo regirá desde la entrada en vigencia de la ley que lo reglamente.

**ARTÍCULO 2°.** Adiciónense los siguientes párrafos transitorios al artículo 361 de la Constitución Política:

**PARÁGRAFO 7° TRANSITORIO.** Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, un 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán a una asignación para la Paz que tendrá como objeto financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas.

Igual destinación tendrá el 70% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el Sistema General de Regalías en estos años, con excepción de los generados por las asignaciones directas de que trata el inciso segundo del presente artículo. El 30% restante se destinará para incentivar la producción de municipios, en cuyos territorios se exploten los recursos naturales no renovables y a los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o derivados de los mismos.

Durante este período, la asignación para ahorro pensional territorial será del 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías. La diferencia entre el total de los ingresos del Sistema General de Regalías y los recursos destinados al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, al Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, a las asignaciones directas a las que se refiere el inciso segundo del presente artículo y a la Asignación para la Paz a la que se refiere el inciso 1° del presente parágrafo, se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Los recursos a los que se refieren los incisos 1° y 2° de este parágrafo, se distribuirán priorizando las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional, el conflicto armado y los municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales.

Los proyectos de inversión a ser financiados con los recursos a los que se refieren los incisos 1° y 2° de este parágrafo, serán definidos por un Órgano Colegiado de Administración y Decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno nacional, representado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, un (1) representante del organismo nacional de planeación, y un (1) representante del Presidente de la República; el Gobierno departamental representado por dos (2) Gobernadores y el Gobierno municipal, representado por dos (2) alcaldes.

Asistirán a este Órgano Colegiado de Administración y Decisión, en calidad de invitados permanentes con voz y sin voto, dos Senadores y dos Representantes a la Cámara.

Para cumplir con lo dispuesto en el presente parágrafo transitorio, el Gobierno nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, expedirá los decretos con fuerza de ley necesarios para ajustar el presupuesto del bienio 2017-2018 y para adoptar las medidas requeridas para el funcionamiento de este Órgano Colegiado de Administración y Decisión, y de la Asignación para la Paz.

**PARÁGRAFO 8° TRANSITORIO.** Con el propósito de financiar la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el Gobierno nacional trasladará el 60% de los saldos no aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a 31 de diciembre de 2016. El 50% de los recursos objeto del traslado será destinado a la Asignación para la Paz, para ser definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el parágrafo 7° transitorio del presente artículo y el 50% restante al Fondo de Desarrollo Regional.

El gobierno departamental podrá establecer que el porcentaje de recursos a trasladar sea superior al 60%, en cuyo caso deberá informar al Gobierno nacional dentro de los cinco días siguientes a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo.

El Gobierno nacional realizará los ajustes presupuestales a los que haya lugar mediante un decreto con fuerza de ley. Los recursos trasladados serán apropiados al mismo departamento beneficiario de los saldos y se distribuirán en partes iguales a la Asignación para la Paz y al Fondo de Desarrollo Regional.

**PARÁGRAFO 9° TRANSITORIO.** Los proyectos de inversión a financiarse con los recursos del Sistema General de Regalías destinados a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, deberán guardar concordancia con el régimen de planeación

vigente, el componente específico para la Paz y la implementación del Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

**PARÁGRAFO 10° TRANSITORIO.** Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, las entidades beneficiarias cuya apropiación bienal de inversión sea menor a 4.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes y que tengan un adecuado desempeño en la gestión de estos recursos, definirán directamente los proyectos de inversión cuando estos tengan como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en concordancia con el decreto con fuerza de ley que para el efecto expida el Gobierno nacional en los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Los demás proyectos serán definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión respectivo.

**ARTÍCULO 3°. Vigencia y derogatorias.** El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias”.

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Acto Legislativo No. 4 de 8 de septiembre de 2017, “*por medio del cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política*”.

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Corte verificó que el Acto Legislativo 4 de 2017 cumplió con (i) los *requisitos de competencia* previstos por el Acto Legislativo 1 de 2016; (ii) los *requisitos formales* dispuestos por el mismo acto normativo; y, finalmente, (iii) los *requisitos formales ordinarios* previstos por la Constitución y el reglamento del Congreso para el trámite y la aprobación de actos legislativos.

En relación con el primer grupo de requisitos, la Corte confirmó que el Acto Legislativo 4 de 2017 (i) guardaba conexidad, material y teleológica, con el Acuerdo Final, (ii) fue aprobado en vigencia del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y (iii) fue presentado ante el Congreso de la República por el Gobierno Nacional.

Respecto del segundo grupo de requisitos, la Corte constató que el Acto Legislativo (i) tuvo trámite preferencial, (ii) se tituló en debida forma, (iii) se tramitó en una sola vuelta de cuatro debates, (iv) observó el lapso entre la aprobación en una y otra Cámara, (v) se aprobó por mayoría absoluta, y, finalmente, (vi) dio aplicación a los requisitos previstos en las secciones (h) y (j) del artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2016 hasta el día 17 de mayo de 2017, fecha en la que, mediante la sentencia C-332 del mismo año, se declararon inexecutable estas secciones.

Sobre el tercer grupo de requisitos, la Corte concluyó que el trámite del Acto Legislativo 4 de 2017 se ajustó a los estándares normativos sobre (i) la publicación del proyecto en la Gaceta del Congreso al comenzar su trámite en el Congreso; (ii) su asignación a la Comisión Constitucional Permanente respectiva; (iii) la designación de ponentes; (iv) la elaboración y publicación de los informes de ponencia; (v) el anuncio previo a las votaciones; (vi) el objeto, el sistema y la forma de las votaciones; (vii) la publicación de actas, ponencias y textos definitivos; (viii) la práctica de las audiencias públicas; (ix) el quorum deliberatorio y decisorio; (x) el lapso entre los debates de Comisión y Plenaria; (xi) la fase de conciliación; y (xii) los principios de consecutividad e identidad flexible.

Seguidamente, reiteró su jurisprudencia relativa a los límites del poder de reforma constitucional y el juicio de sustitución de la Constitución. Señaló que este último se aplica mediante un silogismo según el cual, una vez se constata que cierta reforma constitucional sustituye uno de los *elementos esenciales* de la Constitución, dicha *reforma* debe ser declarada inconstitucional. En todo caso, indicó que el control de constitucionalidad de los mecanismos de justicia transicional, implementados mediante una reforma constitucional, debía adoptar una aproximación holística. Desde esta perspectiva, le correspondía controlar que el marco de la justicia transicional contuviera fines legítimos y estableciera un equilibrio entre ellos, y que los mecanismos de justicia transicional hubiesen sido adecuados y necesarios para la consecución de los fines que ellos persiguen.



Con fundamento en las consideraciones anteriores, concluyó que el Legislador, al fijar reglas adicionales para la redistribución, la destinación y la ejecución de los recursos que las entidades territoriales perciben del Sistema General de Regalías, no excedió sus competencias en materia de reforma constitucional. Ello es así porque la regulación contenida en el Acto Legislativo 4 de 2017 no condujo a la configuración de un modelo de Estado unitario netamente centralista, como tampoco instauró un modelo de Estado federal, con lo cual no se sustituyó el modelo constitucional existente de Estado unitario con descentralización y autonomía territorial. Por tanto, consideró que ningún eje o elemento esencial de la Constitución fue sustituido, ni siquiera de forma parcial. La Corte Constitucional arribó a esta conclusión al aplicar el precedente contenido en la Sentencia C-103 de 2013, en la que estableció que el Congreso de la República no había incurrido en vicio de competencia por sustitución de la Constitución al modificar los artículos 360 y 361, de conformidad con lo establecido en el Acto Legislativo 5 de 2011, relativos al Sistema General de Regalías, por cuanto dicha reforma no afectó el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales.

#### **4. Aclaraciones y salvamento de voto**

Los Magistrados **Alejandro Linares Cantillo** y **Antonio José Lizarazo Ocampo** manifestaron que aclaraban su voto respecto de algunas consideraciones de la parte motiva, relacionados con el llamado "juicio de sustitución". La magistrada **Diana Fajardo rivera**, se reservó la presentación eventual de una aclaración voto.

El Magistrado **Alberto Rojas Ríos** salvó el voto frente a la anterior decisión, por cuanto, a su juicio, el Acto Legislativo 3 de 2015 sustituyó el eje axial de la autonomía territorial que constituye un elemento vertebral del modelo de organización del Estado colombiano, consagrado en la Constitución Política de 1991.

La Magistrada Cristina Pardo Schlesinger no participó en esta decisión, debido a impedimento que le fuera aceptado en su oportunidad.

**LA CORTE CONSTITUCIONAL REALIZÓ EL CONTROL AUTOMÁTICO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY APROBATORIA DEL ACUERDO DE PARÍS, QUE TIENE POR OBJETO FORTALECER LA RESPUESTA MUNDIAL A LA AMENAZA DEL CAMBIO CLIMÁTICO, EN EL CONTEXTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL ESFUERZO EN PRO DE ERRADICAR LA POBREZA**

**IV. EXPEDIENTE LAT-447 - SENTENCIA C-021/18 (Abril 4)**  
M.P. Cristina Pardo Schlesinger

##### **1. Norma revisada**

**LEY 1844 DE 2017** (Julio 14) por medio de la cual se aprueba el "*Acuerdo de París*", adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia. El texto completo de la ley se puede consultar en el Diario Oficial No. 50.294 del 14 de julio de 2017

##### **2. Decisión**

**Primero.- LEVANTAR** la suspensión de términos decretada dentro del presente proceso mediante el Auto 305 de 21 de junio de 2017.

**Segundo.-** Declarar **EXEQUIBLE** el "*Acuerdo de París*", adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia.

**Tercero.-** Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1844 de 2017, "*por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de París", adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia*".

### 3. Síntesis de los fundamentos de la providencia

La Corte determinó que la revisión formal de constitucionalidad del instrumento y de su ley aprobatoria se ajustaba a los requisitos establecidos por la Constitución y desarrollados por la jurisprudencia.

Señaló que el Acuerdo de París fue suscrito el 22 de abril de 2016 por el Presidente de la República, por lo que en virtud de lo establecido en el literal a), numeral 2 del artículo 7 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, no fue necesaria la expedición de plenos poderes y, en consecuencia, se satisface el requisito de forma respecto a la calidad de la persona que debió suscribirlo. Destacó que las normas del Acuerdo se han previsto de manera uniforme para la generalidad de los colombianos, sin que su objeto sea expedir una regulación específica referida a las comunidades étnicas, por lo que no era necesario agotar el mecanismo de la consulta previa. Sin perjuicio de esto, enfatizó en que, en adelante, las disposiciones de orden legislativo o administrativo que se expidan en desarrollo y aplicación de la Ley 1844 de 2017, así como las demás medidas de implementación, deben surtir la consulta previa obligatoria respecto de las comunidades culturalmente diferenciadas, si alguna de ellas es susceptible de afectarles de manera específica y directa.

En cuanto al trámite de aprobación del proyecto de ley en el Congreso, la Corte verificó que: (i) el Proyecto de Ley 139 de 2016 fue radicado en el Senado de la República por el Gobierno Nacional el 7 de septiembre del mismo año, cumpliéndose así con el requisito referente a la iniciación de esta clase de asunto en el Senado (art. 154 CP) y la publicación del proyecto de ley antes de darle curso en la comisión respectiva (numeral 1º del artículo 157 de la CP); y (ii) el 14 de julio de 2017 el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, delegatario de funciones presidenciales mediante el Decreto 1183 del 11 de julio de 2017, sancionó la Ley 1844 de 2017, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de París y, posteriormente, el 19 de julio de 2017, fue remitido el texto a la Corte Constitucional, dando cumplimiento al término de 6 días señalado por el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución. Asimismo, determinó que se cumplieron con las demás exigencias constitucionales, a saber: (i) la oportunidad en la radicación del proyecto de ley en el Senado de la República; (ii) la oportunidad de la publicación del proyecto de ley y cumplimiento de los requisitos del artículo 157 Superior; (iii) el cumplimiento del primer inciso del artículo 160 Superior; (iv) el cumplimiento del quórum decisorio; (v) el cumplimiento del requisito de anuncio del artículo 160 constitucional, tal como fue modificado por el artículo 8º del AL 01 de 2003; y (vi) el cumplimiento del artículo 162 de la Constitución.

En relación con el contenido material de la Ley 1844 de 2017, la Corte lo encontró ajustado a la Constitución. En ese sentido, advirtió que Colombia con la suscripción del Acuerdo adquirió obligaciones en la medida de sus capacidades, tendientes al desarrollo de los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 79 y 80 de la Carta Política, que imponen al Estado la obligación de proteger el medio ambiente y planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para así garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución y prevenir su deterioro.

De manera general, la Corporación recalcó el deber de tomar todas las medidas necesarias y adecuadas, bien sea a través de la vía legislativa, como por medio de políticas públicas, que estén encaminadas a preservar las riquezas naturales y el entorno ecológico. Dentro de este marco, resaltó que el Acuerdo de París establece un plan de acción mundial para poner un límite al calentamiento global, a través de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, estableciendo el objetivo global de mantener el aumento en la temperatura promedio en no más de 2°C sobre los niveles preindustriales.

En relación con los objetivos y principios del Acuerdo de París, la Corte señaló que éstos son consistentes con el respeto a la autodeterminación de los pueblos, que es fundamento de las relaciones exteriores del Estado colombiano, tal como lo consagra el artículo 9º de la Constitución. A su vez, determinó que éstos responden a los deberes del Estado en materia de protección del medio ambiente y de los recursos naturales, consagrados en los artículos

79 y 80 constitucionales, y son consonantes con la equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, que son las bases de las relaciones internacionales del país, en atención a lo establecido en el artículo 226 Superior.

Frente a los compromisos para lograr el Acuerdo, la Corte encontró que éstos pueden dividirse en cuatro categorías (i) mitigación; (ii) adaptación; (iii) pérdidas y daños; y (iv) sumideros y depósitos. Resaltó que el reconocimiento de las necesidades específicas y las condiciones especiales de los países en desarrollo y de los menos adelantados, al momento de adoptar medidas para evitar las emisiones de gases de efecto invernadero, son directrices que se acompañan con la equidad que debe regir las relaciones entre los países con diverso grado de desarrollo y con la política de conveniencia nacional que debe guiar las relaciones internacionales sobre la materia, tal como lo establece el artículo 226 de la Constitución. Asimismo, destacó que los esfuerzos de adaptación pueden implicar importantes intervenciones públicas, lo cual se encuentra en concordancia con lo establecido en el artículo 1º Superior, a su vez que es un desarrollo del artículo 7º Constitucional.

Sobre los medios de implementación, señaló que éstos se refieren a (i) financiamiento; (ii) tecnología; (iii) educación; y (iv) rendición de cuentas. Enfatizó en el hecho de que Colombia podría cumplir sus obligaciones para darle frente al cambio climático de manera eficaz con la ayuda de otras naciones, dando así cumplimiento al mandato constitucional de internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, establecido en el artículo 226 de la Constitución, así como con el mandato del artículo 227 Superior de promoción de la integración internacional, especialmente en el área de Latinoamérica. Asimismo, enfatizó en el deber de las partes de cooperar en la adopción de las medidas que correspondan para mejorar la educación, la formación, la sensibilización y participación del público y el acceso público a la información sobre el cambio climático, lo cual es desarrollo del artículo 67 de la Constitución. Por último, advirtió que, el hecho de que exista un cierto grado de flexibilidad en el cumplimiento de las obligaciones del Acuerdo, y de que no exista una sanción determinada para el efecto, no implica que las obligaciones internacionales dejen de existir, por lo que Colombia deberá cumplir con sus obligaciones en la medida de sus capacidades, desarrollando así los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 79 y 80 de la Carta Política.

En consecuencia, la Corte concluyó que los objetivos del Acuerdo de París en *pro* de mitigar el calentamiento global y ejercer acciones contra el cambio climático se encuentran acordes con la jurisprudencia constitucional, la cual ha dado relevancia a los principios de prevención y precaución, los cuales exigen implementar las acciones necesarias y adecuadas para mitigar o prevenir daños al medio ambiente.

#### **4. Aclaraciones de voto**

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** manifestó su aclaración de voto respecto de algunos aspectos de la parte motiva de la providencia.

**AL HABER SIDO PREVIAMENTE DECLARADA LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ENUNCIADO, DE LOS NUMERALES 1 AL 6 Y DEL PARÁGRAFO DEL ARTÍCULO 163 DE LA LEY 1801 DE 2016, CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA Y DE CONVIVENCIA, NORMAS RELATIVAS AL ACCESO AL DOMICILIO SIN ORDEN JUDICIAL, EN CASOS DE IMPERIOSA NECESIDAD, LA CORTE CONSTITUCIONAL DECIDIÓ ESTARSE A LO RESUELTO EN LA SENTENCIA C-212 DE 2017, POR TRATARSE DE LOS MISMOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD ANTERIORMENTE RESUELTOS.**

**V. EXPEDIENTE D-11869 - SENTENCIA C-022/18 (Abril 5)**  
M.P. Alberto Rojas Ríos

## 1. Norma demandada

**"LEY 1801 DE 2016**  
(julio 29)

### CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia

"ARTÍCULO 163. INGRESO A INMUEBLE SIN ORDEN ESCRITA. La Policía podrá penetrar en los domicilios, sin mandamiento escrito, cuando fuere de imperiosa necesidad:

1. Para socorrer a alguien que de alguna manera pida auxilio.
2. Para extinguir incendio o evitar su propagación o remediar inundación o conjurar cualquier otra situación similar de peligro.
3. Para dar caza a animal rabioso o feroz.
4. Para proteger los bienes de personas ausentes, cuando se descubra que un extraño ha penetrado violentamente o por cualquier otro medio al domicilio de estas personas.
5. Cuando desde el interior de una casa o edificio se proceda por la vía de hecho contra persona o propiedad que se halle fuera de estos.
6. Para proteger la vida e integridad de las personas, si en el interior del inmueble o domicilio se están manipulando o usando fuegos pirotécnicos, juegos artificiales, pólvora o globos sin el debido cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley.

PARÁGRAFO 1o. El personal uniformado de la Policía Nacional que realice un ingreso a inmueble sin orden escrita, de inmediato rendirá informe escrito a su superior, con copia al propietario, poseedor o tenedor del inmueble, donde conste la razón por la cual se realizó el ingreso. Si el propietario, poseedor o tenedor considera que no había razón para el ingreso o que se hizo de manera inapropiada, podrá informar a las autoridades competentes. En todo caso, previo al ingreso al inmueble, las personas podrán exigir la plena identificación de la autoridad a fin de evitar la suplantación, verificación a realizar mediante mecanismos provistos o aceptados por la autoridad policial.

PARÁGRAFO 2o. El personal uniformado de la Policía Nacional, por razones propias de sus funciones, podrá ingresar sin orden escrita a un bien inmueble cuando esté abierto al público".

## 2. Decisión

**PRIMERO.- LEVANTAR** la suspensión de términos ordenada por la Sala Plena de la Corte Constitucional mediante Auto 305 del 21 de junio de 2017, en relación con el expediente radicado bajo el número D-11869.

**SEGUNDO.- ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-212 de 2017, mediante la cual se declaró **EXEQUIBLE** el enunciado y los numerales 1 al 6 del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, por los cargos examinados.

**TERCERO.- ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-212 de 2017, que declaró: "**EXEQUIBLES** los apartes demandados del parágrafo 1 del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, **EN EL ENTENDIDO** de que el cumplimiento de las garantías allí previstas no excluye la realización de un control judicial posterior de la actuación policial".

**CUARTO.- INHIBIRSE** para emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la expresión: "En todo caso, previo al ingreso al inmueble, las personas podrán exigir la plena identificación de la autoridad a fin de evitar la suplantación, verificación a realizar mediante mecanismos provistos o aceptados por la autoridad policial", del parágrafo 1 del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016.

## 3. Síntesis de los fundamentos de la providencia

La Corte Constitucional examinó, como cuestión previa al examen de fondo, (i) la aptitud sustancial de la demanda. Constató la Sala Plena que a pesar de que el escrito ciudadano se dirige contra todo el parágrafo primero del artículo 163 del Código Nacional de Policía, en realidad no existen cargos respecto de la expresión "En todo caso, previo al ingreso al

inmueble, las personas podrán exigir la plena identificación de la autoridad a fin de evitar la suplantación, verificación a realizar mediante mecanismos provistos o aceptados por la autoridad policial". Por consiguiente, la Corte decidió inhibirse de proferir un pronunciamiento respecto de su constitucionalidad. Por otra parte, (ii) la Sala examinó si los cargos formulados en el presente asunto coinciden con aquellos que fueron decididos, respecto de las mismas normas, mediante las sentencias C-212 de 2017 y C-334 de 2017, que se estuvo a lo resuelto por la primera. Concluyó la Corte Constitucional que la acusación aquí formulada relativa a la vulneración del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio (artículo 28 de la Constitución) coincide plenamente con aquella que fue objeto de examen por este tribunal en la sentencia C-212 de 2017 donde se declaró la exequibilidad del enunciado y de los numerales 1 al 6 del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, se condicionó la exequibilidad del parágrafo 1 y se exhortó al Congreso de la República para que en un término no superior al agotamiento de las siguientes dos legislaturas, es decir, antes del 20 de junio de 2019, expida una ley que defina: (i) la jurisdicción y el juez competente para realizar el control posterior y rogado del acceso al domicilio sin orden judicial previa por parte de autoridades administrativas, (ii) los términos y condiciones para solicitarlo y para su realización, (iii) los aspectos procesales del control y (iv) los poderes del juez en la materia. En consecuencia, al existir cosa juzgada constitucional relativa, decidió estarse a lo allí resuelto.

La Magistrada Cristina Pardo Schlesinger no participó en esta decisión, toda vez que le fue aceptado impedimento con anterioridad.

**LA CORTE CONSTITUCIONAL RESOLVIÓ LA SENTENCIA DE REEMPLAZO DENTRO DEL PROCESO PROMOVIDO POR UN PENSIONADO, QUIEN SOLICITABA LA RELIQUIDACIÓN DE SU MESADA PENSIONAL CON FUNDAMENTO EN EL 75% DE TODO LO DEVENGADO DURANTE EL ÚLTIMO AÑO DE SERVICIO. LA PRETENSIÓN FUE NEGADA, TODA VEZ QUE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL HA REITERADO QUE LA LIQUIDACIÓN DE LAS PENSIONES DEL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN SE DEBE REALIZAR CONFORME AL ARTÍCULO 36 DE LA LEY 100 DE 1993**

**VI. EXPEDIENTE T-2.202.165 - SENTENCIA SU-023/18 (Abril 5)**  
M.P. Carlos Bernal Pulido

## **1. La situación fáctica**

La Caja de Previsión Social de Comunicaciones (CAPRECOM) reconoció a favor del accionante una pensión concedida con fundamento en la Ley 33 de 1985, en aplicación del régimen de transición de que trata el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. El monto de la mesada se calculó con fundamento en el ingreso base de liquidación (IBL) de que trataba la Ley 33 de 1985, esto es, con base en el 75% del promedio mensual de todas las asignaciones devengadas durante el último año de servicios.

En mayo del año 2003, momento hasta el cual el demandante prestó sus servicios como empleado público, CAPRECOM reliquidó la referida prestación, teniendo en cuenta el IBL de que trata el inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, esto es, el 75% del promedio mensual de los salarios sobre los cuales había cotizado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión. El monto de la pensión de jubilación, liquidada en esos términos, resultó ser inferior a la que se le había reconocido previamente.

La vía judicial ordinaria se agotó con la resolución del recurso extraordinario de casación, interpuesto ante la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Esta, en sentencia de noviembre 11 de 2008, decidió no casar la sentencia de febrero 16 de 2007, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá. Contra esta decisión, el demandante interpuso acción de tutela, al considerar que desconocía sus derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social.

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de diciembre 16 de 2008, declaró improcedente la acción de tutela. El expediente fue seleccionado por la Corte Constitucional para revisión. Surtido el trámite correspondiente, mediante la Sentencia T-022 de 2010, negó el amparo, al considerar que la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia había actuado de manera razonable, dentro de su órbita de autonomía, en la aplicación e interpretación de las normas que regulaban la liquidación de pensiones de quienes, como el actor, pertenecían al régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Esa decisión fue anulada por la Corte Constitucional, mediante el Auto 144 de 2012, por las siguientes tres razones: (i) la Sala de Revisión cambió la jurisprudencia en vigor, *"sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales y, específicamente, sobre el desconocimiento del precedente constitucional como causal específica de procedibilidad"*; (ii) la Sala de Revisión cambió la jurisprudencia en vigor, acerca del *"alcance y la interpretación de los incisos 2 y 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 sobre la aplicación integral de las reglas de los regímenes especiales de pensiones a los beneficiarios del régimen de transición"*; (iii) la Sala de Revisión omitió pronunciarse acerca de asuntos de relevancia constitucional. Repartido el expediente, le correspondió elaborar la nueva ponencia al magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Sin embargo, este último se declaró impedido y, al ser aceptado su impedimento, el proceso fue asignado al magistrado Alberto Rojas Ríos. La ponencia presentada por este no obtuvo las mayorías requeridas y, en consecuencia, el expediente de la referencia fue remitido al despacho del magistrado Carlos Bernal Pulido.

## 2. Decisión

**Primero.- LEVANTAR** la suspensión de términos decretada en este proceso.

**Segundo.- REVOCAR** la sentencia de diciembre 16 de 2008 de la Corte Suprema de Justicia, que declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por el señor Laureano Augusto Ramírez Gil contra la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. En su lugar, **NEGAR** la acción, al no haberse acreditado la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales alegados.

**Tercero.- EXPEDIR**, por Secretaría General, las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

## 3. Síntesis de los fundamentos de la providencia

Con posterioridad a la expedición del auto de anulación (Auto 144 de 2012) y antes de que se proferiera la sentencia de reemplazo, la Sala Plena unificó su jurisprudencia en cuanto a la determinación del IBL para los beneficiarios del régimen de transición, en la Sentencia SU-230 de 2015, reiterada, de manera reciente, en las sentencias SU-210 y SU-395, ambas de 2017. Este precedente, consideró la Sala Plena, vinculaba la solución del caso y no las consideraciones plasmadas en el Auto 144 de 2012, en relación con el *"alcance y la interpretación de los incisos 2 y 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 sobre la aplicación integral de las reglas de los regímenes especiales de pensiones a los beneficiarios del régimen de transición"*. El objeto del auto de anulación fue afirmar la competencia de la Sala Plena para fijar una postura de unificación jurisprudencial, cualquiera que aquella fuere, sobre la referida materia y no de las Salas de Revisión.

Con fundamento en lo anterior, concluyó la Sala Plena que el tutelante nunca tuvo un derecho cierto a la reliquidación de su mesada pensional, con fundamento en factores salariales sobre los cuales no realizó el respectivo aporte y en el promedio de liquidación fijado por una norma derogada. Se trataba de una *mera expectativa*, que en algún momento encontró sustento en algunas sentencias de las salas de revisión, citadas por el tutelante y que fueron consideradas por la Sala en el Auto 144 de 2012. Sin embargo, tal como se indicó en la Sentencia SU-230 de 2015, dichas providencias se encontraban en tensión con otras sentencias proferidas por las demás salas de revisión, y con otros postulados constitucionales contenidos en el Acto Legislativo 01 de 2005. Esta situación finalmente

condujo a la unificación de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia, por medio de la Sentencia SU-230 de 2015, precedente en el que, insistió la Sala Plena, era el relevante y vinculante para la resolución del caso actual.

#### **4. Salvamentos de voto**

La magistrada **Diana Fajardo Rivera** y los magistrados **José Fernando Reyes Cuartas** y **Alberto Rojas Ríos** salvaron su voto frente a la anterior decisión.

**LA CORTE CONSTITUCIONAL CONCEDIÓ EL AMPARO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES AL DEBIDO PROCESO, AL MÍNIMO VITAL Y A LA SEGURIDAD SOCIAL DE UNA ACCIONANTE A LA QUE LA AFP PORVENIR S.A. LE HABÍA NEGADO EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE SU PENSIÓN DE INVALIDEZ POR NO CUMPLIR EL REQUISITO DE FIDELIDAD.**

**VII. EXPEDIENTE T-6.221.520 - SENTENCIA SU-024/18 (Abril 5)**  
M.P. Cristina Pardo Schlesinger

#### **1. La situación fáctica**

La accionante fue calificada con una pérdida de capacidad laboral (PCL) del 67.37%, con fecha de estructuración el 2 de agosto de 2006. A partir de dicho dictamen, solicitó el reconocimiento y pago de su pensión de invalidez. Sin embargo, PORVENIR S.A. negó dicho reconocimiento, mediante oficio del 5 de marzo de 2007, tras considerar que no cumplía con el requisito de fidelidad al sistema.

Ante tal negativa, presentó la correspondiente demanda ordinaria laboral, la cual correspondió en primera instancia al Juzgado 5 Laboral del Circuito de Cali, quien mediante fallo del 30 de abril de 2009 negó las pretensiones de la demandante. Impugnada dicha decisión, conoció la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, la cual en sentencia del 28 de octubre de 2009 resolvió revocar la decisión de primera instancia e inaplicar por excepción de inconstitucionalidad el requisito de fidelidad al sistema. En virtud de esta decisión se ordenó a la sociedad administradora de pensiones y cesantías PORVENIR S.A. a reconocer y pagar la pensión de invalidez a la señora Elizabeth Lenis Mora.

Sin embargo, PORVENIR S.A. presentó recurso extraordinario de casación, el cual fue admitido por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, la cual mediante fallo del 22 de noviembre de 2011 confirmó la decisión proferida por el juzgado de primera instancia. Explicó la Corte Suprema de Justicia que la sentencia C-428 de 2009 no era aplicable al caso de la accionante, por cuanto la Corte Constitucional no le había otorgado a la citada sentencia efectos retroactivos.

La titular de los derechos fundamentales interpuso acción de tutela contra la anterior decisión, la cual fue conocida en primera instancia por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, declarando improcedente el amparo, mediante fallo del 19 de junio de 2012. Dicha providencia fue impugnada, no obstante previo a surtirse el recurso de apelación, mediante sentencia del 13 de julio de 2012, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia declaró la nulidad de todo lo actuado y resolvió no admitir la demanda. Teniendo en cuenta que la autoridad judicial se abstuvo de estudiar el fondo del asunto, en aplicación del Auto 100 de 2008, se adelantó el trámite de selección.

#### **2. Decisión**

**PRIMERO.- LEVANTAR** la suspensión de términos decretada por auto del dos (2) de octubre de dos mil diecisiete (2017).

**SEGUNDO.- REVOCAR** la providencia del trece (13) de julio de dos mil doce (2012) proferida por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, por medio de la cual se declaró la nulidad de todo lo actuado al tratarse de una tutela contra un fallo de la Corte Suprema, y que resolvió no admitir la acción de tutela presentada contra la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la justicia, al mínimo vital y a la seguridad social de Elizabeth Lenis Mora.

**TERCERO.- DEJAR SIN EFECTOS** la sentencia del veintidós (22) de noviembre de dos mil once (2011) proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que casó la decisión del veintiocho (28) de octubre de dos mil nueve (2009) dictada por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali.

**CUARTO.- DEJAR EN FIRME** la sentencia del veintiocho (28) de octubre de dos mil nueve (2009) dictada en segunda instancia por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, dentro del proceso laboral ordinario iniciado por la accionante Elizabeth Lenis Mora contra la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Porvenir S.A. y mediante la cual se inaplicó el requisito de fidelidad al sistema en el caso de la actora y se ordenó a Porvenir, el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez a favor de la accionante.

**QUINTO.- ORDENAR** a Porvenir S.A. que, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia, de cumplimiento a las órdenes contenidas en la sentencia dictada en segunda instancia por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, del veintiocho (28) de octubre de dos mil nueve (2009), dentro del proceso laboral ordinario iniciado por la accionante Elizabeth Lenis Mora, teniendo en cuenta los valores actualizados de cada una de las condenas y podrá descontar, en caso de haberlo hecho, lo pagado a la accionante por concepto de devolución de saldos de la pensión de invalidez, sin afectar su derecho al mínimo vital.

**SEXTO.-** Por Secretaría General, **LIBRAR** las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

### **3. Síntesis de los fundamentos de la providencia**

Para la Corte Constitucional, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la justicia la seguridad social y al mínimo vital de Elizabeth Lenis Mora, al negarle el reconocimiento de la pensión de invalidez bajo el argumento de no acreditar el requisito de fidelidad al sistema. Dicho requisito resulta contrario al mandato superior de progresividad en materia de seguridad social desde su expedición, por cuanto impuso a los usuarios una obligación más gravosa a las ya existentes para acceder a la pensión de invalidez, tal como lo explicó la Corte Constitucional en sentencia C-428 de 2009. Razón por la cual, la demandada incurrió en un defecto por violación directa de la Constitución en su decisión.

En este caso, aun cuando la fecha de estructuración de la invalidez fue anterior a la decisión de inexecutable del requisito de fidelidad al sistema, este presupuesto no debió exigirse en sede de casación por ser contrario al mandato constitucional de progresividad en materia de seguridad social en pensiones y por haber sido retirado del ordenamiento jurídico por esta Corporación.

**ALEJANDRO LINARES CANTILLO**  
Presidente