



COMUNICADO No. 15

Mayo 2 de 2018

LA CORTE CONSTITUCIONAL DETERMINÓ QUE LA POLÍTICA PÚBLICA DIRIGIDA A FAVORECER LA FOCALIZACIÓN DE ESTÍMULOS A PROYECTOS PRODUCTIVOS EN LAS ZONAS ZIDRES NO VULNERA EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES DE LOS CAMPESINOS, EN LA MEDIDA EN QUE SE INSCRIBE EN EL PROPÓSITO DE MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIDA DE ESTA POBLACIÓN. LA REGLAMENTACIÓN POR PARTE DEL GOBIERNO NACIONAL DE LAS CONDICIONES DE ENTREGA DE BIENES INMUEBLES DE LA NACIÓN SIN TÍTULO TRANSLATIVO DE DOMINIO Y LAS CONDICIONES PARA LA INSCRIPCIÓN, APROBACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS, NO DESCONOCE LA RESERVA DE LEY EN MATERIA DE RÉGIMEN DE BIENES BALDÍOS. DE IGUAL MODO, LA CORTE ENCONTRÓ QUE LA LEY 1778 DE 2016 NO INFRINGIÓ EL PRINCIPIO DE COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL FRENTE A LO DECIDIDO EN LA SENTENCIA C-644/12

I. EXPEDIENTE D-11494 - SENTENCIA C-028/18 (Mayo 2) M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma acusada

LEY 1776 DE 2016
(enero 29)

Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres

CAPÍTULO I DISPOSICIONES PRELIMINARES

ARTÍCULO 1o. OBJETO. Créanse las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, (Zidres) como territorios con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola identificados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), en consonancia con el numeral 9 del artículo 6o de la Ley 1551 de 2012, o la que haga sus veces, que se establecerán a partir de Planes de Desarrollo Rural Integral en un marco de economía formal y de ordenamiento territorial, soportados bajo parámetros de plena competitividad e inserción del recurso humano en un contexto de desarrollo humano sostenible, crecimiento económico regional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental.

Las Zidres deberán cumplir con estos requisitos: se encuentren aisladas de los centros urbanos más significativos; demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas; tengan baja densidad poblacional; presenten altos índices de pobreza; o carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos.

Los proyectos de las Zidres deben estar adecuados y corresponder a la internacionalización de la economía, sobre bases de alta competitividad, equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

(...)

2o. OBJETIVOS. Las Zidres deberán constituir un nuevo modelo de

desarrollo económico regional a partir de:

(...)

CAPÍTULO II DE LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS

ARTÍCULO 3o. COMPONENTES DE LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS. Personas jurídicas, naturales o empresas asociativas que decidan adelantar proyectos productivos en las Zidres, deberán inscribir el respectivo proyecto ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y deberán contener, por lo menos, los siguientes elementos:

a) Un enfoque territorial que armonice los: Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) con los criterios de ordenamiento productivo y social de la propiedad, definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) para el área de influencia de las Zidres, en consonancia con el numeral 9 del artículo 6o de la Ley 1551 de 2012, o la que haga sus veces.

b) Un esquema de viabilidad administrativa, financiera, jurídica y de sostenibilidad ambiental.

c) Un sistema que garantice la compra de la totalidad de la producción a precios de mercado por todo el ciclo del proyecto.

d) Un plan que asegure la compatibilidad del proyecto con las políticas de seguridad alimentaria del país.

e) Un sistema que permita que los recursos recibidos a través de los créditos de fomento, sean administrados a través de fiducias u otros mecanismos que generen transparencia en la operación.

f) Estudio de títulos de los predios que se tengan identificados y se requieran para el establecimiento del proyecto.

g) Identificación de los predios sobre los cuales se va a adelantar el proyecto productivo y, si es el caso, la descripción de la figura jurídica mediante la que se pretende acceder a la tierra requerida para el desarrollo de este.

Cuando se trate de proyectos asociativos, adicionalmente, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

a) La determinación del terreno destinado a ser adquirido por los campesinos, los trabajadores agrarios y/o las mujeres rurales, sin tierra, asociados.

b) Un sistema que garantice que el grupo de campesinos y trabajadores agrarios, sin tierra, puedan adquirirla a través de los programas de dotación de tierras adelantados por la entidad competente.

c) Un plan de acción encaminado a apoyar a los campesinos y/o a los trabajadores agrarios en la gestión del crédito ante el sistema bancario, para la compra de la tierra y el establecimiento del proyecto.

d) Un plan que asegure el suministro de servicios permanentes de capacitación empresarial y técnica, formación de capacidades y acompañamiento en aspectos personales y de dinámica grupal.

e) Un mecanismo que asegure la disponibilidad de servicios de asistencia técnica a los campesinos y/o a los trabajadores agrarios por un período igual al ciclo total del proyecto y que garantice la provisión de los paquetes tecnológicos que correspondan.

PARÁGRAFO 1o. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación, reglamentará el procedimiento para la inscripción, aprobación y

seguimiento de estos proyectos en un término no mayor a 120 días contados a partir de la promulgación de la presente ley.

PARÁGRAFO 2o. El pequeño y mediano productor que decida adelantar proyectos productivos en las Zidres, contará con el apoyo técnico de las entidades prestadoras del servicio de asistencia técnica directa rural para el diseño y presentación de las propuestas, de conformidad con los requisitos exigidos en el presente artículo.

PARÁGRAFO 3o. No podrán adelantar proyectos productivos dentro de las Zidres, las personas jurídicas o naturales que ostenten propiedad sobre bienes inmuebles adjudicados como baldíos después de la expedición de la Ley 160 de 1994, que cumplan las condiciones establecidas en los incisos noveno y catorceavo del artículo 72 de la mencionada ley.

PARÁGRAFO 4o. Tanto los proyectos productivos que a la expedición de la presente ley se encuentren en ejecución sobre áreas rurales de propiedad privada, como los nuevos proyectos gozarán de los mismos: incentivos, estímulos y beneficios, siempre y cuando se inscriban ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Promoviendo la asociatividad con campesinos y trabajadores agrarios, con el fin de transferir tecnología y mejorar su calidad de vida.

PARÁGRAFO 5o. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la aprobación de los proyectos productivos dentro de las Zidres que contemplen la inversión nacional y extranjera debe garantizar que no se afecte la seguridad, autonomía y soberanía alimentaria. El Gobierno nacional reglamentará lo mencionado de conformidad con el parágrafo primero del presente artículo.

CAPÍTULO III. SISTEMA NACIONAL E INSTANCIAS DE COORDINACIÓN

ARTÍCULO 4o. SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL PARA LAS ZIDRES. El Gobierno nacional reglamentará la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres, que será coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Las entidades que lo integran se agruparán en sistemas, con las atribuciones y objetivos que determine el Gobierno nacional.

La definición del carácter y naturaleza jurídica de los organismos integrantes del Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres se sujetará a lo establecido en la Ley 489 de 1998.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) aprobará la estrategia multisectorial de desarrollo del sector rural, acordará las inversiones orientadas a promover el desarrollo de las áreas rurales y evaluará periódicamente el desempeño del Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres, para lo cual sesionará al menos dos (2) veces por año.

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será responsable de liderar y coordinar la formulación de la política general de desarrollo rural, con base en criterios de ordenamiento productivo y social que permitan determinar las áreas prioritarias de desarrollo rural. Para tal efecto, establecerá a través de la UPRA el uso actual y potencial del suelo, ordenará las zonas geográficas de acuerdo con sus características biofísicas, hidrológicas, sus condiciones económicas, sociales y de infraestructura, y definirá los lineamientos,

criterios y parámetros necesarios ~~que deben ser considerados para la elaboración de los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios.~~

Asimismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá la frontera agrícola teniendo en cuenta las definiciones de las zonas de reserva ambiental y demás restricciones al uso del suelo impuestas por cualquier autoridad gubernamental.

Con anterioridad a la fecha de inscripción de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural enviará a las entidades y organismos que integran el Sistema una relación de las zonas seleccionadas como prioritarias para la estrategia de desarrollo rural Zidres, así como los programas que en ellas se adelantarán, para los cuales se determinará la participación que le corresponde a cada una de tales entidades.

El Departamento Nacional de Planeación apoyará la coordinación entre los distintos Ministerios y entidades del Gobierno nacional, con el fin de facilitar la formulación de las políticas de desarrollo rural y de que se tomen las medidas para su ejecución en los planes anuales de inversión. Los organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional deberán incorporar en los respectivos anteproyectos anuales de presupuesto las partidas necesarias para desarrollar las actividades que les correspondan, conforme con lo establecido en el artículo 346 de la Constitución Política.

(...)

CAPÍTULO IV INSTRUMENTOS DE FOMENTO, INCENTIVOS, GARANTÍAS Y COFINANCIACIÓN

ARTÍCULO 6o. INSTRUMENTOS PARA EL FOMENTO DE PROYECTOS PRODUCTIVOS. El establecimiento de las Zidres habilita al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para orientar y focalizar estímulos e instrumentos de política a los proyectos productivos que se suscriban en esta.

El fomento de los proyectos productivos tendrá en cuenta los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que preside las relaciones entre los distintos niveles territoriales, previstos en el artículo 288 de la Constitución Política de 1991.

ARTÍCULO 7o. DE LOS INCENTIVOS Y ESTÍMULOS. Los proyectos productivos aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en las Zidres recibirán, como mínimo, los siguientes incentivos y estímulos:

- Líneas de crédito especiales para campesinos, trabajadores agrarios, mujeres rurales y empresarios.
- Mecanismos especiales de garantía sobre la producción de los proyectos productivos.
- Estímulos a la promoción, formación y capacitación de los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales.
- Incentivos para las empresas que resulten de las alianzas que se conciben para el desarrollo del proyecto productivo.

e) Respaldo hasta del 100% de los recursos de los proyectos productivos a través del Fondo Agropecuario de

Garantías, cuando se requiera. Para establecer el porcentaje de la garantía, se tendrá en cuenta el perfil del tomador del crédito, el número de pequeños y medianos productores incorporados al proyecto como asociados, y se realizará un análisis completo del proyecto a efectos de establecer principalmente los riesgos de siniestralidad derivados del mismo.

PARÁGRAFO 1o. Solo resultarán beneficiarios de la política de incentivos o estímulos los proyectos asociativos, siempre y cuando integren como asociados al pequeño o al mediano productor.

PARÁGRAFO 2o. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Los proyectos que asocien a los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales, sin tierra, resultarán beneficiarios de la política de incentivos o estímulos, solo si garantizan que estos en desarrollo del proyecto pueden adquirir un determinado porcentaje de tierra agrícola, calculado con base en sus posibilidades de explotación.

PARÁGRAFO 3o. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural determinará las condiciones para que los instrumentos financieros aprobados por el Gobierno nacional y los programas de estímulo gubernamental atiendan las necesidades de los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales vinculados a los proyectos.

PARÁGRAFO 4o. Los profesionales con maestría y doctorado en áreas afines al sector agropecuario y agrícola que se vinculen con proyectos productivos o de investigación y desarrollo tecnológico en las Zidres también serán beneficiarios de estos incentivos.

ARTÍCULO 8o. DE LAS GARANTÍAS PARA LOS PROYECTOS ZIDRES. Para dar seguridad a las inversiones, el Estado no modificará los contratos celebrados o que se celebren, excepto en los casos específicos acordados con el inversionista y en eventos excepcionales determinados por circunstancias imprevistas o de fuerza mayor.

En el caso de modificación de la legislación agraria, de fomento agroindustrial y de incentivos tributarios para el sector, se dejarán a salvo los derechos adquiridos por los inversionistas con fundamento en la legislación vigente en el momento de suscribir los convenios y contratos que dieron lugar a la inversión, sin perjuicio de que puedan acogerse a todo lo que les sea favorable en la nueva ley.

(...)

CAPÍTULO V DE LOS BIENES PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS PRODUCTIVOS

ARTÍCULO 13. DE BIENES INMUEBLES DE LA NACIÓN. Para la ejecución de los proyectos productivos se podrá solicitar al Gobierno nacional, la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio, de bienes inmuebles de la nación ubicados en las Zidres, con el fin de ejecutar los proyectos productivos a que hacen referencia el artículo 3o de esta ley. En todo caso la entrega de inmuebles de la nación solo tendrá lugar cuando se trate de proyectos productivos que integren como asociados al pequeño o al mediano productor.

La determinación de las condiciones del contrato se hará de acuerdo con las características y aptitudes de las zonas específicas en las cuales se desarrollen proyectos productivos, y de conformidad con la reglamentación especial que expida para tal efecto el Gobierno nacional. La duración de los contratos se determinará según los ciclos productivos del proyecto. También, se establecerán las condiciones óptimas en que la tierra debe ser devuelta tras la culminación del contrato, en estudio técnico que hará parte integral del negocio jurídico suscrito.

Los contratos establecerán, además, las garantías correspondientes y las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones del contratista, que podrán incluir la terminación del contrato y la devolución de los inmuebles de la nación en óptimas condiciones de aprovechamiento, sin pago de mejoras por parte del Estado.

PARÁGRAFO 1o. Las personas que se encuentren ocupando predios baldíos y que, a la fecha de la declaratoria de las Zidres, no cumplan con los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994, para ser beneficiarios de la titulación de los predios ocupados, podrán vincularse a los proyectos productivos que tengan el carácter de asociativos o celebrar contratos de derecho real de superficie, que permitan el uso, goce y disposición de la superficie de los predios rurales que ocupen, sin perjuicio de los derechos adquiridos. Los contratos de derecho real de superficie no se podrán celebrar en las tierras despojadas, las afectadas por restitución de tierras y los territorios étnicos.

(...)

ARTÍCULO 14. DE LA RETRIBUCIÓN POR EL USO Y GOCE DE BIENES INMUEBLES DE LA NACIÓN. La entrega de los bienes inmuebles de la nación, bajo concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio, dará lugar al pago de una contraprestación dineraria, que será reglamentada por el Gobierno nacional, atendiendo las variables relacionadas con el área del terreno y los volúmenes de producción, sin perjuicio de que estos bienes se integren solo para efectos de producción con los predios de

propiedad privada de los ejecutores del proyecto, al igual que con los predios cuyo dominio estén en cabeza de pequeños y medianos productores.

El valor de la contraprestación recibida por el Estado, a cambio de la entrega de los inmuebles de la nación, será destinada al Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión.

PARÁGRAFO, También para la explotación de los bienes inmuebles de la nación se podrá hacer uso de las alianzas público-privadas, para el desarrollo de infraestructura pública y sus servicios asociados, en beneficio de la respectiva zona, y de conformidad con la Ley 1508 de 2012, o la que haga sus veces.

ARTÍCULO 15. DE LOS APORTES. En las Zidres, el ejecutor del proyecto aprobado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá: arrendar, utilizar, explotar, adquirir, recibir en aporte predios obtenidos lícitamente o asociarse con los propietarios que no deseen desprenderse del derecho de dominio, posesión, uso o usufructo, hasta completar el área requerida para el proyecto productivo.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en compañía del Ministerio Público, vigilarán el proceso de adquisición, aporte de los predios y la vinculación del campesino, trabajador agrario y mujer rural al proyecto.

PARÁGRAFO. En el caso de que los aportantes de los predios para el desarrollo del proyecto productivo tengan la condición de campesinos, mujer rural o trabajadores agrarios, no se permitirá la existencia de pacto arbitral con el fin de dirimir diferencias o conflictos, cuando haya lugar a ello.

CAPÍTULO VI DE LA PARTICIPACIÓN ASOCIATIVA DEL PEQUEÑO PRODUCTOR

(...)

ARTÍCULO 17. CONDICIÓN ESPECIAL PARA LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS QUE VINCULEN CAMPESINOS, MUJERES RURALES, JÓVENES RURALES Y/O TRABAJADORES AGRARIOS SIN TIERRA. <Artículo INEXEQUIBLE> Además de los requisitos generales previstos en el artículo 3o, los proyectos asociativos que vinculen campesinos, mujer rural y/o trabajadores agrarios sin tierra deberán establecer un mecanismo

que permita que, dentro de los tres (3) primeros años de iniciado el proyecto, estos se hagan propietarios de un porcentaje de tierra, fijado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo al proyecto productivo y la capacidad financiera de quien lo adelante. Para tal efecto, en el contrato de asociatividad se establecerá una cláusula resolutoria de permanencia en el proyecto sujeta a la finalización del mismo.

(...)

CAPÍTULO VIII DE LAS COMPETENCIAS Y DE LAS OBLIGACIONES

ARTÍCULO 20. APROBACIÓN DE ZIDRES. <Inciso CONDICIONALMENTE exequible> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley, aprobará los proyectos presentados, atendiendo a criterios de competitividad, inversión, generación de empleo, innovación, alta productividad, valor agregado, transferencia de tecnologías y vinculación del capital rural.

El Ministerio Público ejercerá la vigilancia de los proyectos con el fin de garantizar la protección de los derechos de los campesinos, mujer rural y/o trabajadores agrarios.

ARTÍCULO 21. IDENTIFICACIÓN DE LAS ZIDRES. La identificación de las áreas potenciales para declarar una Zidres, será establecida por la UPRA de conformidad con el artículo 1o de la presente ley y de acuerdo con criterios de planeación territorial, desarrollo rural, estudios de suelo a escala apropiada, información catastral actualizada y estudios de evaluación de tierras de conformidad a la metodología establecida por esta entidad.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> La delimitación de las Zidres identificadas será establecida por el Gobierno nacional a través de documento Conpes.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> La aprobación de cada una de las Zidres se efectuará a través del Consejo de Ministros mediante decreto a partir de la identificación de las áreas potenciales, su delimitación y los proyectos productivos propuestos.

2. Decisión

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos ordenada en el Auto 305 de junio 21 de 2017.

Segundo.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-077 de 2017, con respecto a los artículos 3º (literales a) y b) del inciso segundo y párrafos 3º y 4º), 7º (párrafos 1º y 2º), 13, 14, 17, 20 (inciso primero) y 21 (incisos segundo y tercero) de la Ley 1776 de 2016, por los cargos analizados en esa providencia.

Tercero.- INHIBIRSE para pronunciarse respecto de las siguientes disposiciones de la Ley 1776 de 2016: (i) por el cargo de violación a la seguridad y soberanía alimentaria, frente a los artículos 1º (inciso tercero), 3º (párrafo 5º), 6º (inciso primero), 8º (incisos primero y segundo) y 13 (inciso primero); (ii) por el cargo de violación del derecho a la igualdad en materia de asociatividad, frente al artículo 3º (inciso primero y párrafo 4º); y (iii) por el cargo de violación a la autonomía territorial, frente a los artículos 2º (inciso primero) y 4º (inciso cuarto).

Cuarto.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 1º, 3º, 6º, 7º y 14 de la Ley 1776 de 2016, por el cargo de violación al principio de cosa juzgada constitucional.

Quinto.- Declarar **EXEQUIBLE** el literal d) del inciso primero y el párrafo 5º del artículo 3º de la Ley 1776 de 2016, por el cargo de violación a la reserva de ley en materia de baldíos.

Sexto.- Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*El establecimiento de las Zidres habilita al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para orientar y focalizar estímulos e instrumentos de política a los proyectos productivos que se suscriban en esta*", del inciso primero del artículo 6º de la Ley 1776 de 2016, por el cargo de violación al principio de progresividad de los derechos sociales.

Séptimo.- Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio, de bienes inmuebles de la Nación ubicados en las Zidres, con el fin de ejecutar los proyectos productivos que hace referencia el artículo 3º de esta ley*", del inciso primero del artículo 13 de la Ley 1776 de 2016, por el cargo de violación a la reserva de ley en materia de baldíos.

Octavo.- Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*que será reglamentada por el Gobierno Nacional, atendiendo las variables relacionadas con el área del terreno y los volúmenes de producción*", del inciso 1º del artículo 14 de la Ley 1776 de 2016, por el cargo de violación a la reserva de ley en materia de baldíos.

3. Síntesis de los fundamentos

Le correspondió a la Corte estudiar la demanda formulada contra distintas disposiciones de la Ley 1776 de 2016. Concretamente, respecto de las diferentes acusaciones presentadas contra los artículos 1º (incisos primero y tercero), 2º (inciso primero), 3º (literal d) del inciso primero, literales a) y b) del inciso segundo y párrafos 3º, 4º y 5º), 4º (inciso cuarto), 6º (inciso primero), 7º (literal e) del inciso primero y párrafos 1º y 2º), 8º (incisos primero y segundo), 13 (incisos primero y segundo y párrafo 1º), 14 (inciso primero), 17, 20 (inciso primero) y 21 (incisos segundo y tercero).

En razón a que esta Corporación, a través de la sentencia C-077 de 2017, ya se había pronunciado sobre la constitucionalidad de varios contenidos normativos de la Ley 1776 de 2016, inició por analizar si operaba el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Comparando las acusaciones que fueron evaluadas en esa oportunidad con las ahora formuladas, la Sala Plena concluyó que como efecto de las decisiones adoptadas en la sentencia C-077 de 2017, existía cosa juzgada constitucional, solo en lo relativo a los cargos estudiados en la referida providencia, con respecto a los artículos 3º (literales a) y b) del inciso segundo y párrafos 3º y 4º), 7º (párrafos 1º y 2º), 13, 14, 17, 20 (inciso primero) y 21 (incisos segundo y tercero) de la Ley 1776 de 2016.

Posteriormente, atendiendo a la solicitud de inhibición presentada por algunos intervinientes, la Corte entró a evaluar la *aptitud* de los cargos presentados, respecto de los cuales le correspondía pronunciarse. Sobre este particular, en aplicación a lo dispuesto en los artículos 241-4 de la Carta Política y 2º del Decreto 2067 de 1991, la Corporación encontró que no se estructuró un verdadero cargo de inconstitucionalidad y, por tanto, no había lugar a proferir decisión de fondo respecto de las siguientes disposiciones de la Ley 1776 de 2016: (i) por el cargo de violación a la seguridad y soberanía alimentaria, los artículos 1º (inciso tercero), 3º (párrafo 5º), 6º (inciso primero), 8º (incisos primero y segundo) y 13 (inciso primero); (ii) por el cargo de violación del derecho a la igualdad en materia de asociatividad, el artículo 3º (inciso primero y párrafo 4º); y (iii) por el cargo de violación a la autonomía territorial, los artículos 2º (inciso primero) y 4º (inciso cuarto).

Tras evaluar los cargos que cumplían con los requisitos legales exigidos para un pronunciamiento de fondo, y que no fueron cobijados por el fenómeno de la cosa juzgada, la Corte Constitucional consideró que el juicio de inconstitucionalidad de las disposiciones demandadas de la Ley 1776 de 2016, debía concentrarse en establecer: (i) si los artículos 3º (párrafo 3º), 7º (párrafo 1º), 13 y 14 de la Ley 1776 de 2016, desconocían el principio de cosa juzgada constitucional previsto en el artículo 243 Superior, al reproducir el contenido material de los artículos 60, 61 y 62 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, los cuales fueron declarados inexecutable en la sentencia C-644 de 2012; (ii) si el artículo 6º de la Ley 1776 de 2016, al permitirle al Gobierno Nacional -a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- orientar y focalizar estímulos e instrumentos de política a los proyectos productivos que se suscriban a las Zidres, vulneraba el principio de progresividad respecto de la satisfacción de los derechos sociales de los campesinos; y, (iii) si los artículos 3º (parcial), 13º (parcial), y 14º de la Ley 1776 de 2016, desconocían el principio de reserva de ley en materia de baldíos contenido en el artículo 150 de la Constitución,

al hacer delegaciones excesivas al poder reglamentario, omitiendo definir los elementos esenciales del régimen de bienes baldíos.

Con respecto al desconocimiento de la cosa juzgada constitucional, a partir de un análisis comparativo, la Corte concluyó que no existía identidad entre las disposiciones declaradas inexecutable en la sentencia C-644 de 2012 y las que son objeto de análisis en esta providencia. Concretamente, por cuanto las normas del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 y las contenidas en la Ley 1776 de 2016, que son objeto de comparación en la demanda, no tienen un mismo campo de acción ni persiguen el mismo propósito y finalidad. Lo anterior, teniendo en cuenta que, aun cuando el PND trata aspectos relacionados con los territorios baldíos de la Nación, las medidas allí contempladas no se proyectan directamente sobre las zonas ZIDRES porque las mismas son materia de una regulación específica en la ley acusada.

En cuanto a la presunta violación del principio de progresividad, la Corte encontró que este no se vulnera con la posibilidad de que el Gobierno oriente y focalice estímulos para favorecer los proyectos productivos en las zonas Zidres, pues se trata de una medida de política pública de desarrollo rural que se inscribe en el propósito perseguido por la Ley 1776 de 2016, de propender por mejorar las condiciones de vida de los grupos poblacionales campesinos. En consecuencia, a juicio de la Sala, tal habilitación no comporta, por sí misma, una medida regresiva de la cual pueda derivarse una afectación de los derechos de quienes hacen parte del sector rural.

Finalmente, tratándose del principio de reserva de ley frente a la regulación de los bienes baldíos, la Corte no advirtió que el mismo fuera desconocido por las normas acusadas. Ello, en cuanto que los elementos esenciales y estructurales de las materias relacionadas con la ejecución de proyectos productivos, los mecanismos de entrega de los bienes de la Nación y la retribución por el uso y goce de bienes inmuebles del Estado, se encuentran contenidos en la misma ley, estableciendo esta, además, los parámetros dentro de los cuales debe llevarse a cabo la actividad reglamentaria en esos aspectos. Por tanto, en el caso de las preceptivas demandadas, no puede hablarse de una delegación absoluta de competencia en el ejecutivo, pues este actúa en el ámbito del ejercicio de las funciones propias del Estado regulador, en relación con aspectos que no pueden ser objeto de determinación exhaustiva por el legislador y que corresponden más a la ejecución y desarrollo de la política pública que en materia agraria promueve la Ley 1776 de 2016.

En relación con esto último, la jurisprudencia constitucional ha precisado que el principio de reserva de ley no busca vaciar la competencia del reglamento para desarrollar aspectos puntuales de políticas públicas fijadas por el legislador, cuando aquella se circunscriba a reglas específicas, intrínsecamente relacionadas con la debida ejecución de la ley, que es precisamente la situación que se presenta en el caso de las medidas impugnadas.

4. Salvamento parcial y aclaración de voto

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** salvó parcialmente su voto por considerar que si bien, en términos generales, está de acuerdo con el modelo de las ZIDRES, como territorios con aptitud para el desarrollo agrario, algunos aspectos de la Ley 1776 de 2016 son regresivos y contrarios al principio de progresividad de los derechos sociales (art. 2 C.P.), a la función social de la propiedad (art. 58 C.P.), al acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios (art. 64 C.P.) y a la autonomía de las entidades territoriales (art. 287 C.P.). En especial, indicó que la Corte no debió inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de los artículos 1° (parcial), 3° (parcial), 6° (parcial), 8° (parcial) y 13 (parcial) de la Ley 1776 de 2016, por el cargo de violación del principio de soberanía alimentaria; del artículo 3° (parágrafos 3° y 4°), por el cargo de violación del derecho a la igualdad en materia de asociatividad y de los artículos 2° (inciso 1°) y 4° (inciso 4°), por el cargo de violación del principio de autonomía territorial. Así mismo, señaló que los artículos 1°, 3°, 6°, 7° y 14 (parciales) de la Ley 1776 de 2016 no debieron declararse executable de manera pura y simple. Esto último, por cuanto las disposiciones en cita propenden por la concentración del uso de la tierra por parte de los empresarios, favoreciendo el latifundismo societario imperante en reconocidos sectores agroindustriales del país, los cuales han creado monopolios económicos en los que el campesino no cuenta con la capacidad de competir en igualdad de condiciones. En ese sentido, precisó que el artículo 64 de la Constitución, comporta un parámetro de constitucionalidad que ordena acometer una reforma agraria estructural que socialice el acceso a la propiedad para un sector históricamente marginado como lo es el campesinado colombiano y, a la vez, un límite para el legislador en esa precisa materia.

A juicio del magistrado Rojas Ríos es contrario a la función social de la propiedad (art. 58 C.P.) y al acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios (art. 64 C.P.) adjudicar tierras baldías a los campesinos, sin título traslativo de dominio. En este aspecto, tal como lo señalaron los expertos en la audiencia pública realizada en la Corte, la ley ZIDRES, como está configurada no pondera adecuadamente todos los valores constitucionales en juego, en especial, lo que respecta a los derechos de personas trabajadoras del campo. En efecto, no resulta adecuada ni efectivamente conducente al logro de la finalidad de promover la inclusión social y productiva de los campesinos y trabajadores agrarios, ya que la medida deja en manos de los empresarios la destinación de los terrenos relativos a los procesos de producción (Art. 3º), así como el acceso a un porcentaje de participación indeterminado que podría ser incluso del 0,1% (Art.17), cuestión que contraviene los parámetros de desarrollo rural con inclusión social y productiva de los campesinos y trabajadores agrarios, prevista en los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política.

Por su parte, el magistrado **Alejandro Linares Cantillo** se reservó la presentación eventual de una aclaración de voto.

EXAMINADO EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN EN PRIMERA VUELTA POR LAS PLENARIAS DEL SENADO Y CÁMARA DE REPRESENTANTES, DEL INFORME DE CONCILIACIÓN DEL ACTO LEGISLATIVO 2 DE 2015, POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTÓ UNA REFORMA DE EQUILIBRO DE PODERES Y REAJUSTE INSTITUCIONAL, LA CORTE CONSTITUCIONAL CONCLUYÓ QUE ERA VÁLIDO AL HABERSE EFECTUADO LA VOTACIÓN NOMINAL Y PÚBLICA Y CUMPLIDO CON LA MAYORÍA EXIGIDA POR EL ART. 375 DE LA CONSTITUCIÓN. LA DECLARACIÓN DE EXEQUIBILIDAD SE CIRCUNSCRIBE A LAS DISPOSICIONES QUE NO FUERON DECLARADAS INEXEQUIBLES EN LAS SENTENCIAS C-285 Y C-373 DE 2016

II. EXPEDIENTE D-11532 - SENTENCIA C-029/18 (Mayo 2)

M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Norma acusada

ACTO LEGISLATIVO 2 DE 2015 (julio 1º)

Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 1o. Adiciónense los incisos cuarto, quinto y sexto al artículo 112 de la Constitución Política, los cuales quedarán así:

El candidato que le siga en votos a quien la autoridad electoral declare elegido en el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde municipal tendrá el derecho personal a ocupar una curul en el Senado, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Concejo Distrital y Concejo Municipal, respectivamente, durante el período de la correspondiente corporación.

Las curules así asignadas en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes serán adicionales a las previstas en los artículos 171 y 176. Las demás curules no aumentarán el número de miembros de dichas corporaciones.

En caso de no aceptación de la curul en las corporaciones públicas de las entidades territoriales, la misma se asignará de acuerdo con la regla general de asignación de curules prevista en el artículo 263.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. La asignación de las curules mencionadas en este artículo no será aplicable para las elecciones celebradas en el año 2015.

ARTÍCULO 2o. El artículo 126 de la Constitución Política quedará así:

Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.

Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.

Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera.

Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.

Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones:

<Aparte tachado INEXEQUIBLE>
Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, ~~Miembro de la~~

~~Comisión de Aforados~~, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.

ARTÍCULO 3o. Deróguense los incisos 5o y 6o del artículo 127 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 4o. El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 134. Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en los casos de faltas absolutas o temporales que determine la ley, por los candidatos no elegidos que según el orden de inscripción o votación obtenida, le sigan en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

En ningún caso podrán ser reemplazados quienes sean condenados por delitos comunes relacionados con pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico; dolosos contra la administración pública; contra los mecanismos de participación democrática, ni por Delitos de Lesa Humanidad. Tampoco quienes renuncien habiendo sido vinculados formalmente en Colombia a procesos penales por la comisión de tales delitos, ni las faltas temporales de aquellos contra quienes se profiera orden de captura dentro de los respectivos procesos.

Para efectos de conformación de quórum se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas. La misma regla se aplicará en los eventos

de impedimentos o recusaciones aceptadas.

Si por faltas absolutas que no den lugar a reemplazo los miembros de cuerpos colegiados elegidos en una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Consejo Nacional Electoral convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falten más de veinticuatro (24) meses para la terminación del periodo.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Mientras el legislador regula el régimen de reemplazos, se aplicarán las siguientes reglas: i) Constituyen faltas absolutas que dan lugar a reemplazo la muerte; la incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo; la declaración de nulidad de la elección; la renuncia justificada y aceptada por la respectiva corporación; la sanción disciplinaria consistente en destitución, y la pérdida de investidura; ii) Constituyen faltas temporales que dan lugar a reemplazo, la licencia de maternidad y la medida de aseguramiento privativa de la libertad por delitos distintos a los mencionados en el presente artículo.

La prohibición de reemplazos se aplicará para las investigaciones judiciales que se iniciaron a partir de la vigencia del Acto Legislativo número 01 de 2009, con excepción del relacionado con la comisión de delitos contra la administración pública que se aplicará para las investigaciones que se inicien a partir de la vigencia del presente acto legislativo.

(...)

ARTÍCULO 6o. Modifíquese los incisos segundo y cuarto del artículo 176 de la Constitución Política los cuales quedarán así:

Inciso segundo

Cada departamento y el Distrito capital de Bogotá, conformará una circunscripción territorial. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) Representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley.

Inciso cuarto

Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cuatro (4) Representantes,

ARTÍCULO 18. TRANSITORIO.

<Artículo INEXEQUIBLE, salvo los siguientes apartes>

f) Las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura y las Direcciones Ejecutivas Seccionales de Administración Judicial continuarán ejerciendo sus funciones hasta que se expida la ley estatutaria.

g) Se garantizarán, sin solución de continuidad, los derechos de carrera de los Magistrados y empleados de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, mediante la incorporación, transformación o vinculación en cargos de las corporaciones judiciales o cualquier otro de igual o superior categoría, según lo defina la ley estatutaria. También se garantizan los derechos de carrera de los empleados del Consejo Superior de la Judicatura.

distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

(...)

ARTÍCULO 9o. El artículo 197 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 197. No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cubija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio. La prohibición de la reelección solo podrá ser reformada o derogada mediante referendo de iniciativa popular o asamblea constituyente.

No podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya tenido la investidura de Vicepresidente o ejercido cualquiera de los siguientes cargos:

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> Ministro, Director de Departamento Administrativo, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, Comisión Nacional de Disciplina Judicial, **Miembro de la Comisión de Aferrados** o del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Comandantes de las Fuerzas Militares, Auditor General de la República, Director General de la Policía, Gobernador de departamento o Alcalde.

ARTÍCULO 10. Elimínense los incisos segundo y tercero del artículo 204 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 11. El artículo 231 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 231. <Apartes tachados INEXEQUIBLES, el aparte en letra cursiva corresponde a la corrección introducida en cumplimiento de la Sentencia C-285-16> Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos por la respectiva Corporación, previa audiencia pública, de lista de diez elegibles enviada por el **Consejo de Gobierno Judicial** Consejo Superior de la Judicatura tras una convocatoria pública

6. La autoridad nominadora para las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial será la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

ARTÍCULO 19. El artículo 257 <257A> de la Constitución Política quedará así:

Artículo 257 <257A>. La Comisión Nacional de Disciplina Judicial ejercerá la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

<Apartes tachados INEXEQUIBLES, el aparte subrayado corresponde a la corrección introducida en cumplimiento de la Sentencia C-285-16> Estará conformada por siete Magistrados, cuatro de los cuales serán elegidos por el Congreso en Pleno de ternas enviadas por el **Consejo de Gobierno Judicial** Consejo Superior de la Judicatura previa convocatoria pública reglada adelantada por la Gerencia de

reglada de conformidad con la ley y adelantada por la Gerencia de la Rama Judicial.

En el conjunto de procesos de selección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se atenderá el criterio de equilibrio entre quienes provienen del ejercicio profesional, de la Rama Judicial y de la academia.

La Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado reglamentarán la fórmula de votación y el término en el cual deberán elegir a los Magistrados que conformen la respectiva corporación.

ARTÍCULO 12. Modifíquese el numeral cuarto del artículo 232 de la Constitución Política, el cual quedará así:

4. Haber desempeñado, durante quince años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente. Para el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, la cátedra universitaria deberá haber sido ejercida en disciplinas jurídicas relacionadas con el área de la magistratura a ejercer.

ARTÍCULO 13. El numeral cuarto del artículo 235 de la Constitución Política quedará así:

4. Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, al Vicepresidente de la República, a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; a los Directores de los Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los Embajadores y jefe de misión diplomática o consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.

ARTÍCULO 14. Agréguese un numeral 12 y modifíquese el 11 del artículo 241 de la Constitución Política los cuales quedarán así:

11. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.

12. Darse su propio reglamento.

(...)

la Rama Judicial, y tres de los cuales serán elegidos por el Congreso en Pleno de ternas enviadas por el Presidente de la República, previa convocatoria pública reglada. Tendrán periodos personales de ocho años, y deberán cumplir con los mismos requisitos exigidos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial no podrán ser reelegidos.

Podrá haber Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial integradas como lo señale la ley.

La Comisión Nacional de Disciplina Judicial será la encargada de examinar la conducta y sancionar las faltas de los abogados en ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley, salvo que esta función se atribuya por la ley a un Colegio de Abogados.

PARÁGRAFO. La Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial no serán competentes para conocer de acciones de tutela.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. Los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial deberán ser elegidos dentro del año siguiente a la vigencia del

ARTÍCULO 20. El artículo 263 de la Constitución Política pasará a ser 262 y quedará así:

Artículo 262. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.

La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley y los estatutos. En la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad, según lo determine la ley.

Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.

En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de

ARTÍCULO 26. CONCORDANCIAS, VIGENCIAS Y DEROGATORIAS.

Sustitúyase la expresión "Consejo Superior de la Judicatura" por la de "Comisión Nacional de Disciplina Judicial" en el artículo 116 de la Constitución Política. <Inciso INEXEQUIBLE>

presente acto legislativo. Una vez posesionados, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial asumirá los procesos disciplinarios de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Los actuales Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, ejercerán sus funciones hasta el día que se posesionen los miembros de la Comisión Nacional de

candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.

ARTÍCULO 21. El artículo 263A de la Constitución Política pasará a ser el 263 y quedará así:

Para garantizar la equitativa representación de los Partidos y Movimientos Políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las Corporaciones Públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al tres por ciento (3%) de los votos válidos para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás Corporaciones, conforme lo establezcan la Constitución y la ley.

La cifra repartidora resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más, el número de votos por cada lista ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer. El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos.

En las circunscripciones en las que se eligen dos miembros se aplicará el sistema de cuociente electoral entre las listas que superen en votos el 30% de dicho cuociente. En las circunscripciones en las que se elige un miembro, la curul se adjudicará a la lista mayoritaria.

Cuando ninguna de las listas supere el umbral, las curules se distribuirán entre todas las inscritas, de acuerdo con la regla de asignación que corresponda.

ARTÍCULO 22. Modifíquense los incisos quinto y sexto del artículo 267 de la Constitución Política los cuales quedarán así:

Inciso quinto

Elimínese la expresión "y podrán ser reelegidos por una sola vez" en el artículo 264 de la Constitución Política.

Elimínese la expresión "Podrá ser reelegido por una sola vez y" en el artículo 266 de la Constitución Política.

La Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes mencionada en el artículo 178 de la Constitución Política, no será una de las comisiones permanentes previstas en el

Disciplina Judicial. Las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura serán transformadas en Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial. Se garantizarán los derechos de carrera de los Magistrados y empleados de las salas disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura quienes continuarán conociendo de los procesos a su cargo, sin solución de continuidad

El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

Inciso sexto

Solo el Congreso puede admitir la renuncia que presente el Contralor y proveer las faltas absolutas y temporales del cargo.

ARTÍCULO 23. Modifíquense los incisos cuarto y octavo del artículo 272 de la Constitución Política.

Inciso Cuarto:

Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, mediante convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para periodo igual al del Gobernador o Alcalde, según el caso.

Inciso Octavo:

No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público en el nivel ejecutivo del orden departamental, distrital o municipal.

ARTÍCULO 24. El artículo 281 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 281. El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones de manera autónoma. Será elegido por la Cámara de Representantes para un periodo institucional de cuatro años de terna elaborada por el Presidente de la República.

ARTÍCULO 25. El artículo 283 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 283. La ley determinará lo relativo a la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo como ente autónomo administrativa y presupuestalmente.

artículo 142 de la misma. <Inciso INEXEQUIBLE>

Sustitúyase el encabezado del Capítulo 7o del Título VIII con el de "Gobierno y Administración de la Rama Judicial".

Deróguese el artículo 261 de la Constitución Política y reenumérese el artículo 262 que pasará a ser el 261.

El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

2. Decisión

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos ordenada en el Auto 305 de junio 21 de 2017.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLES** las disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2015 que no habían sido declaradas **INEXEQUIBLES** en las sentencias C-285 y C-373 de 2016, por los cargos analizados.

3. Síntesis de los fundamentos

Los demandantes plantearon tres cargos de inconstitucionalidad:

3.1. Primer cargo: Durante el debate del Informe de Conciliación en la primera vuelta en el Senado de la República, participaron y votaron tres (3) congresistas a quienes se les había aceptado sus respectivos impedimentos. El resultado de la votación certificado por la Secretaría General del Senado de la República evidenció que cincuenta y un (51) Senadores dieron su voto por el *sí*, de modo que se incumplió con la mayoría requerida por la ley y la Constitución. Dado que tres (3) Senadores que se encontraban impedidos participaron en la discusión y votación del Informe de Conciliación en el Senado de la República durante la primera vuelta, la sesión carece de validez jurídica, conforme a lo establecido en los artículos 149 superior y 5º del Reglamento Interno del Congreso.

3.2. Segundo cargo: Desconocimiento de las reglas que indican que el voto debe ser nominal y público, y la imposibilidad de determinar la mayoría requerida en la Plenaria del Senado. Durante la sesión Plenaria del Senado de la República del 11 de diciembre de 2014, se vulneró el artículo 133 superior, el cual establece la obligación de que el voto en las sesiones de la Corporación se adelante de forma nominal y pública, con el fin de garantizar la transparencia en el proceso legislativo. Sostuvieron que resultaba imposible determinar cuántos Senadores se encontraban presentes en el recinto al momento de la votación, dificultad que afectó el principio de las mayorías *“toda vez que se desconoce el número de votos requeridos para aprobar o improbar el Informe de Conciliación”*. Señalaron que al llamado a lista respondieron noventa y nueve (99) Senadores, más adelante quedó constancia del retiro del recinto de cinco (5) Senadores. La Secretaría solicitó el retiro de los congresistas que se encontraban impedidos, sin que ello hubiera sucedido, siendo imposible determinar el número de presentes al momento de la votación. Para los demandantes no existe certeza sobre el número de congresistas presentes al momento de la votación del Informe de Conciliación en la Plenaria del Senado de la República.

3.3. Tercer cargo: Desconocimiento del deber de votar. Alegaron los demandantes que el 11 de diciembre de 2014 se encontraban presentes noventa y nueve (99) Senadores al momento de ser llamados a lista; posteriormente se retiraron cinco (5) Senadores, es decir, quedaron 94. No obstante lo anterior, el resultado de la votación arrojó un total de cincuenta y ocho (58) parlamentarios presentes. *“Esto significa que por los menos 37 Senadores estaban presentes al momento de la votación, pues no existe registro de su retiro. Pues bien, esos 37 senadores no votaron”*. En relación con la votación en Plenaria de la Cámara de Representantes alegan que el Informe de Conciliación fue votado por noventa y nueve (99) congresistas. Sin embargo, de acuerdo con la hora de ingreso al recinto, que consta en el registro electrónico certificado en la Gaceta del Congreso de la República, el momento de la votación (entre las 12:32 pm y las 12:37 pm), ciento once (111) representantes a la Cámara se encontraban sesionando. De este modo se infiere que varios legisladores incumplieron su deber de votar, aun cuando tenían el deber de hacerlo.

3.4. Análisis de los cargos. Con el fin de precisar los alcances de la cosa juzgada respecto de los cargos formulados por los accionantes contra el Acto Legislativo 02 de 2015, la Corte examinó las sentencias C-053 de 2016, C-230 de 2016, C-285 de 2016, C-373 de 2016, C-094 de 2017, C-112 de 2017 y C-290 de 2017, concluyendo que no existe cosa juzgada relativa ni absoluta respecto de los planteamientos presentados. Por esta razón, se procedió al estudio de fondo de todo el Acto Legislativo, exceptuando las normas declaradas inexecutable en virtud de decisiones anteriores, sobre las cuales se predica la cosa juzgada absoluta.

La Sala examinó minuciosamente lo ocurrido durante la sesión plenaria del Senado de la República en la cual fue aprobado el Informe de Conciliación en primera vuelta, llegando a determinar que tres (3) senadores cuyos impedimentos habían sido aprobados el 8 de octubre de 2014, votaron favorablemente el informe de conciliación. La Corte también revisó cuidadosamente lo acaecido durante la sesión plenaria de la Cámara de Representantes en la cual fue aprobado el Informe de Conciliación en primera vuelta, sin encontrar vicios que afectarían la validez de este procedimiento.

La Sala recordó el **principio de instrumentalidad de las formas** aplicable al trámite de formación de las leyes y los Actos Legislativos, estableciendo que la declaratoria de inexecutable de una norma con fundamento en el desconocimiento del trámite reglamentario para su formación, tiene que demostrar que el procedimiento no fue atendido, que el legislador obró de manera distinta a la prevista en el Reglamento del Congreso, siendo menester comprobar que el vicio ocurrido tuvo la implicación de desviar, deformar, pretermitir o impedir dilucidar con claridad que la voluntad democrática se expresó adecuadamente.

En concordancia con el principio de instrumentalidad de las formas la Corte aplicó el **principio *in dubio pro legislatore***, según el cual en caso de duda razonable sobre la ocurrencia de un vicio de procedimiento aquella será resuelta en favor de la decisión mayoritaria adoptada por el Congreso de la República. La Sala Plena reiteró que cuando no exista certeza acerca de la existencia de un vicio de procedimiento, la duda debe ser resuelta en favor del legislador como salvaguarda de la decisión mayoritaria.

3.4.1. Respecto de la participación de tres (3) Senadores que se habían declarado impedidos, cuyos impedimentos fueron aceptados, en la votación del Informe de Conciliación en primera vuelta, la Corte explicó que esta circunstancia priva al congresista de participar limitando para el caso específico su voz y el voto. Recordó la Corporación que el voto del congresista impedido es inválido, por tanto, no debe ser computado; además, para efectos de determinar el *quórum* decisorio debe asumirse que el impedido no estaba presente en la sesión.

La Corte estableció que el Informe de Conciliación fue aprobado con 51 votos a favor y 6 votos en contra; de los 51 Senadores que votaron a favor 3 habían declarado sus impedimentos habiéndoles sido aceptados. Al no aparecer prueba sobre el *quórum* al momento de la votación, la Sala determinó que el día de la votación registraron su asistencia 99 senadores y 3 se excusaron de asistir; de los 99 asistentes 5 se retiraron del recinto al momento de la votación, es decir, el número de Senadores en el recinto era de 94, concluyendo que había *quorum* deliberatorio y decisorio al momento de la votación.

Siendo 94 Senadores los presentes, la mayoría necesaria para la aprobación del Informe de Conciliación era de 48 votos, correspondientes a la mitad (47 votos) más un voto. Al sustraerse los votos de los 3 Senadores afectados por los impedimentos aceptados el número total de votos válidos en favor del informe de conciliación es de 48, es decir, el número exacto de votos requeridos para lograr la aprobación del informe. El vicio presentado por la participación de 3 Senadores que estaban impedidos carece de la entidad suficiente para imponer una declaratoria de inexecutable, debido a que se emitió un voto afirmativo por la mayoría de los presentes y se contaba con un *quorum* decisorio al momento de la respectiva votación.

3.4.2. Respecto del segundo cargo formulado la Corte encontró que la votación del Informe de Conciliación se llevó a cabo con la presencia del número mínimo de Senadores exigido, por cuanto la Secretaría de la Corporación certificó que 51 Senadores votaron por el Sí, mientras 6 lo hicieron por el No, para un total de 57 votos. Si se descuentan los 3 votos de los Senadores que estaban impedidos resulta claro que al menos votaron 54 congresistas; es decir, estaban presentes más de 52 Senadores con los cuales se integró el *quorum* decisorio para la plenaria del Senado, teniendo en cuenta que esta Corporación está integrada con 102 miembros. Además, la Corte estableció que la votación del Informe de Conciliación en las plenarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes fue nominal y pública.

3.4.3. El tercer cargo contra el Acto Legislativo 02 de 2015, relacionado con la supuesta renuencia de votar de algunos miembros de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, quienes estando presentes violaron el Reglamento del Congreso al omitir votar a favor o en contra de una iniciativa, luego de examinar las pruebas que obran en el expediente, la Sala no encontró probado un vicio de constitucionalidad que implique la declaratoria de inexecutable. Existe una presunción de corrección de los reportes oficiales y de las actas en virtud de las cuales se determina lo ocurrido en el transcurso de una sesión parlamentaria.

La Corte concluyó que se debe atender a los principios *in dubio pro legislatore* y de instrumentalidad de las formas, teniendo en cuenta que las pruebas que obran en el expediente no permiten establecer claramente lo ocurrido en las sesiones plenarios de la Cámara de Representantes (15 de diciembre de 2014) y del Senado de la República (11 de diciembre de 2014); además, ninguno de los congresistas solicitó la verificación del *quorum* al momento de la votación.

4. Aclaración de voto

El magistrado **Alejandro Linares Cantillo** manifestó una aclaración de voto, relacionada con su posición frente a la tesis de la Corte en relación con la verificación de *quórum* y mayorías en las cámaras legislativas, según lo expuso en su salvamento de voto a la sentencia C-106 de 2016.

POR CARENCIA ACTUAL DE OBJETO, LA CORTE CONSTITUCIONAL SE ABSTUVO DE EMITIR UN FALLO DE FONDO EN RELACIÓN CON UNA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA CONTRA EL DECRETO QUE CONVOCÓ A PLEBISCITO SOBRE EL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA, LA RESOLUCIÓN DEL REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL QUE ESTABLECIÓ EL CALENDARIO ELECTORAL Y LA RESOLUCIÓN QUE DECLARÓ EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN DEL 2 DE OCTUBRE DE 2016, EXPEDIDA POR EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

III. EXPEDIENTE D-11771 - SENTENCIA C-030/18 (Mayo 2)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Normas acusadas

Decreto 1391 de 2016 (agosto 30), por el cual se convocó a un plebiscito para el domingo 2 de octubre de 2016, dirigido a decidir sobre la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera¹.

Resolución No. 8124 de 2016 (agosto 31), expedida por la Registraduría Nacional de Estado Civil, por la cual se estableció el calendario electoral para la realización del plebiscito del 2 de octubre de 2016².

Boletín Nacional No. 53 del 2 de octubre de 2016 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, sobre resultados de la votación del plebiscito.

Resolución No. 0014 del 19 de octubre de 2016, del Consejo Nacional Electoral, por la cual se declara el resultado del plebiscito, cuya votación se llevó a cabo el 2 de octubre de 2016.

2. Decisión

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos ordenada en el Auto 305 de junio 21 de 2017.

Segundo.- Declararse **INHIBIDA** para proferir un fallo de fondo, por carencia actual de objeto, en relación con el Decreto 1391 del 30 de agosto de 2016 "*Por el cual se convoca a un plebiscito y se dictan otras disposiciones*"; la Resolución 8124 del 31 de Agosto de 2016 "*Por la cual se establece el calendario electoral para la realización del plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que se realizara el 2 de octubre de 2016*", expedida por el Registrador Nacional del Estado Civil y la Resolución No. 0014 del 19 de octubre de 2016, "*Escrutinio Plebiscito del 2 de octubre de 2016*".

3. Síntesis de los fundamentos

El demandante planteó cuatro cargos de inconstitucionalidad:

3.1. Manifestó que el Consejo Nacional Electoral "*no garantizó plenas garantías para llevar a cabo el plebiscito*" (*sic.*). En su concepto esta autoridad desconoció las previsiones del artículo 265-6 superior al expedir el Decreto número 1391 del 30 de 2016 y la Resolución número 8124 del 31 de agosto del mismo año, pues convocó para un certamen electoral incluyendo los departamentos de la costa atlántica a pesar de los efectos climáticos causados por un huracán tropical; debido a este fenómeno natural no hubo las garantías necesarias para la instalación de puestos de votación.

3.2. Para el actor resultaron violados los derechos de participación política de los ciudadanos en las poblaciones afectadas por el huracán, toda vez que se trataba de convocar a "todo el pueblo"

¹ El texto del Decreto puede ser consultado en el Diario Oficial No. 49.981.

² Esta resolución fue publicada en el Diario Oficial No. 49.983.

y cerca del 12% de quienes integran el censo electoral resultaron afectados por el huracán Matthew al no poder acudir a los centros de votación.

3.3. Agregó el demandante que al ser excluida parte de la población resultó vulnerado el derecho a la igualdad de los ciudadanos que no lograron asistir a los centros de votación.

3.4. Como último argumento expuso que con los actos jurídicos impugnados resultó violado el derecho a la libertad del voto para apoyar o no el Acuerdo, debido a que cerca del 12% de la población no logró llegar a los centros de votación dispuestos por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

3.4.1 La Sala Plena de la Corte se ocupó en primer lugar del **estudio sobre la competencia** de la Corporación para conocer de la demanda contra la "*convocatoria y realización*" de un plebiscito, determinando que ella puede conocer de acciones ejercidas contra actos proferidos por el Presidente de la República y las diversas autoridades electorales, competencia que abarca la totalidad de los actos que se profieran en las distintas fases que integran la preparación, realización y resultados de un plebiscito. Esta atribución deriva del artículo 241-3 superior, de lo dispuesto en la sentencia C-1121 de 2004 y de la falta de competencia del Consejo de Estado para pronunciarse sobre la exequibilidad de los resultados de un plebiscito.

En este orden, la Corte es competente para examinar la constitucionalidad de los actos proferidos por las autoridades electorales relacionados con la convocatoria y celebración del plebiscito que se llevó a cabo el 2 de octubre de 2016, competencia que comprende la revisión de los actos relacionados con la preparación, realización y resultados de un acto jurídico complejo de naturaleza constitucional.

3.4.2. **El objeto** del control de constitucionalidad fue el acto jurídico complejo de convocatoria, realización y resultados de un plebiscito sobre el texto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 de agosto de 2016 en la Habana (Cuba) entre los representantes del Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo, FARC-EP. Posteriormente el Congreso de la República expidió la Ley Estatutaria 1806 del 24 de agosto de 2016, "*Por medio de la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*". Con fundamento en esta Ley, el Presidente de la República convocó a un plebiscito para someter a consideración del pueblo el Acuerdo, fijando el domingo 2 de octubre de 2016 como fecha para llevar a cabo la votación.

Mediante el Decreto 1391 del 30 de agosto de 2016 el Presidente de la República convocó al pueblo para que el 2 de octubre del mismo año se pronunciara, decidiendo si apoyaba o rechazaba el texto del Acuerdo Final. De su parte, el Consejo Nacional Electoral, mediante las resoluciones 1733, 1836, 1843, 1978, 1979 y 1999 de 2016 reguló asuntos relacionados con la realización del plebiscito; en armonía con estos acontecimientos el Registrador Nacional del Estado Civil expidió la resolución 8124 del 31 de agosto de 2016, "*Por la cual se establece el Calendario Electoral para la realización del Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que se realizará el 2 de octubre de 2016*".

El 19 de octubre de 2016 el Consejo Nacional Electoral expidió la resolución número 0014, "*Por la cual se declara el resultado del plebiscito de iniciativa gubernamental, convocado mediante el Decreto 1391 de 2016, según lo regulado por la Ley 1806 de 2016, cuya votación se llevó a cabo el dos (2) de octubre de 2016*". En la parte resolutive se expresa: "ARTÍCULO PRIMERO. Declarar que la voluntad electoral reflejada en los resultados de la votación del plebiscito realizado el dos (02) de octubre de 2016 son los siguientes: Votos por la opción "NO": 6.438.552. Votos por la opción "SI": 6.382.901. ARTÍCULO SEGUNDO. Declarar que la pregunta "¿Apoya usted el acuerdo final para la terminar el conflicto y construir una paz estable y duradera?", sometida al pueblo colombiano mediante el plebiscito del 02 de octubre, y convocado por el artículo primero (01) del Decreto 1391 de 2016, obtuvo una mayoría por la opción "NO".

El resultado de la votación del plebiscito fue favorable a los promotores del NO y constituyó un mandato político vinculante para el Presidente de la República, pero no para los demás poderes públicos. Ante estos acontecimientos, los principales actores (Gobierno, FARC-EP y promotores del NO), reconocieron los resultados como un mandato de revisión del Acuerdo, pero no como un

rechazo al proceso de paz. Seguidamente, teniendo en cuenta las diferentes propuestas de modificación, se desarrolló un proceso de renegociación del Acuerdo sometido a plebiscito, que contó con una amplia participación democrática y concluyó con la suscripción de un nuevo Acuerdo Final de Paz el 24 de noviembre de 2016.

Los actos jurídicos acusados hacen parte del proceso de convocatoria y realización del plebiscito al que dio lugar el **primer** Acuerdo de Paz, suscrito el 24 de agosto de 2016 entre los representantes del Gobierno Nacional y las FARC-EP, acuerdo que fue sometido a escrutinio del pueblo el 2 de octubre de 2016, dando como resultado el triunfo de la opción por el "NO", que obtuvo la mayoría de los votos por una diferencia de 55.651 sufragios. Como consecuencia de lo anterior se dio inicio a un proceso de renegociación, que culminó el 24 de noviembre de 2016 con la suscripción del **segundo** Acuerdo Final para la terminación del conflicto.

La Corte determinó que pronunciarse sobre la constitucionalidad de determinados actos jurídicos (decretos y resoluciones), relacionados con el proceso de refrendación del **primer Acuerdo Final** para la terminación del conflicto, carece de efecto jurídico. En consecuencia, la Sala Plena concluyó que en este caso opera el fenómeno de la carencia actual de objeto y de relevancia constitucional respecto de los actos demandados, circunstancia que hace innecesario que la corporación se pronuncie sobre el fondo de la demanda instaurada, pues los actos jurídicos impugnados carecen de relevancia por cuanto corresponden a actuaciones concluidas el 2 de octubre de 2016, fecha en la que los electores se expresaron mayoritariamente en favor de NO refrendar el primer Acuerdo. Este resultado llevó a las partes a renegociar el Acuerdo que concluyó con el documento que suscribieron posteriormente en la ciudad de Bogotá el 24 de noviembre de 2016.

Lo ocurrido entre el 2 de octubre de 2016 y el 24 de noviembre del mismo año hace parte de un procedimiento distinto y separable de los actos jurídicos demandados, careciendo estos en la actualidad de relevancia jurídica.

4. Aclaraciones de voto.

Los magistrados **Antonio José Lizarazo, Alejandro Linares Cantillo y Alberto Rojas Ríos** anunciaron la presentación de sendas aclaraciones de voto sobre distintas consideraciones de la sentencia.

LA CORTE CONSTITUCIONAL DETERMINÓ QUE LA VÍCTIMA DEBE TENER FACULTAD PARA SOLICITAR DIRECTAMENTE ANTES DE INICIARSE LA AUDIENCIA DEL JUICIO ORAL, EL CAMBIO DE RADICACIÓN DEL PROCESO, AL IGUAL QUE LAS PARTES Y EL MINISTERIO PÚBLICO

IV. EXPEDIENTE D-11906 - SENTENCIA C-031/18 (Mayo 2) M.P. Diana Fajardo Rivera

1. Noma acusada

LEY 906 DE 2004 (Agosto 31)

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal

ARTÍCULO 47. SOLICITUD DE CAMBIO. [Artículo modificado por el artículo 71 de la Ley 1453 de 2011]. Antes de iniciarse la audiencia del juicio oral, **las partes o el Ministerio Público**, oralmente o por escrito, podrán solicitar el cambio de radicación ante el juez que esté conociendo del proceso, quien informará al superior competente para decidir.

El juez que esté conociendo de la actuación también podrá solicitar el cambio de radicación ante el funcionario competente para resolverla.

PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional podrá solicitar el cambio de radicación por razones de orden público, de interés general, de seguridad nacional o de seguridad de los intervinientes, en especial de las víctimas, o de los servidores públicos y testigos, así como por directrices de política criminal.

Los cambios de radicación solicitados por el Gobierno Nacional, serán presentados ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, quien resolverá de plano la solicitud. Contra la providencia que resuelva la solicitud de cambio de radicación no procede recurso alguno.

Lo previsto en este artículo también se aplicará a los procesos que se tramitan bajo la Ley 600 de 2000.

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**, por los cargos analizados en esta sentencia, la expresión “*las partes o el Ministerio Público*”, contenida en el artículo 47 de la Ley 906 de 2004, modificado por el artículo 71 de la Ley 1453 de 2011, en el entendido de que las víctimas también pueden solicitar directamente el cambio de radicación.

3. Síntesis de los fundamentos

De manera preliminar, la Corte advirtió que el cargo formulado no contenía un argumento orientado a mostrar concretamente por qué la víctima debía tener las mismas específicas facultades del “*Gobierno nacional*” en el contexto de la norma, lo que en cambio no ocurría en relación con “*las partes y el Ministerio Público*”, sobre las cuales versaba la argumentación principal de la demanda. Como consecuencia, determinó que la impugnación quedaba circunscrita a estos últimos vocablos. Así, correspondió a la Corporación, determinar si dicha expresión, al conferir a las partes y al Ministerio Público, pero no a las víctimas, la posibilidad de solicitar directamente el cambio de radicación del proceso, incurría en una omisión legislativa relativa que infringía los derechos de aquellas a la igualdad y al acceso a la justicia. Con ese propósito, la Corte reiteró su jurisprudencia sobre la participación directa de las víctimas en el proceso penal, en garantía de sus derechos a un recurso judicial efectivo y a la verdad, la justicia, la reparación y a las garantías de no repetición.

La corporación enfatizó particularmente dos reglas. De un lado, que el Constituyente concibió la audiencia del juicio oral, público y contradictorio como el centro de gravedad de toda la actuación, acentuó su carácter acusatorio y el principio de igualdad de armas, de modo que la participación directa de las víctimas en este momento procesal se encuentra restringida y, correlativamente, su intervención es mayor en las audiencias y fases procesales previas y posteriores a este escenario. De otro lado, en que las víctimas tienen derecho a promover la celebración de diligencias para la imposición de medidas cautelares y otros mecanismos de protección de los que dependa la eficacia de sus derechos.

De este modo, concluyó que la disposición impugnada contenía una omisión legislativa relativa, en la medida en que (i) excluía a las víctimas de la posibilidad de solicitar directamente el cambio de radicación del proceso, pese a encontrarse en la misma situación de las partes y el Ministerio Público en el plano de la facultad discutida; (ii) esta exclusión no contaba con una justificación constitucional suficiente, pues el trámite no interesa solamente a alguna de las partes o al Ministerio Público y, antes bien, concierne en especial a la víctima, en procura de la protección de su seguridad e integridad. Así mismo, la solicitud tiene lugar antes del inicio de la audiencia del juicio oral, de modo que no se afecta el principio de igualdad de armas. Adicionalmente, conforme a la jurisprudencia constitucional, las víctimas tienen derecho a promover directamente medidas de protección a su favor; (iii) se ponía a los afectados con el delito en una evidente situación de desamparo e indefensión frente a circunstancias de riesgo, además de restringirse su derecho a un recurso judicial efectivo; y (iv) lo anterior implicaba un incumplimiento de la obligación constitucional del Legislador, de garantizar el acceso directo de las víctimas a la justicia para obtener una protección adecuada de sus derechos.

4. Salvamento y aclaraciones de voto

El magistrado **Carlos Bernal Pulido** se apartó de la decisión mayoritaria, por considerar que en el presente caso, la demanda no cumplía en debida forma con los requisitos que se ha exigido por la jurisprudencia para admitir un cargo de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa. Según la línea jurisprudencial en esta materia, la Corte tiene una competencia limitada para conocer de una demanda por el cargo de omisión legislativa relativa, por lo que su procedencia es excepcional, y exige una carga de argumentación mayor.

En concreto, observó que el demandante no explicó: (i) por qué la intervención de la víctima configura un caso “asimilable” que tendría que estar incluido por la norma impugnada, o por qué resulta “esencial” para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta Política; (ii) si la exclusión, en este caso concreto, carece, más allá de los precedentes jurisprudenciales que se citan, de un principio de razón suficiente, sobre lo cual la Corte solo indagó de forma superficial; (iii) en qué sentido el trato desigual prodigado es negativo y trascendente en los derechos

fundamentales de la víctima y (iv) por qué la omisión es el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador, aspecto sobre el cual nada se ilustra en la sentencia. En su concepto, la decisión de la Corte ha debido ser inhibitoria.

Los magistrados **Alejandro Linares Cantillo** y **Antonio José Lizarazo Ocampo** manifestaron aclaraciones de voto relativas al test que se debe aplicar para establecer si se configura o no una omisión legislativa relativa.

LA AUSENCIA DE CERTEZA EN EL CARGO DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADO CONTRA UNA DE LAS CONDICIONES PARA EL PAGO DE UN CRÉDITO MEDIANTE LIBRANZA, NO PERMITIÓ A LA CORTE CONSTITUCIONAL PROFERIR UN FALLO DE FONDO

V. EXPEDIENTE D-11877 - SENTENCIA C-032/18 (Mayo 2)
M.P. José Fernando Reyes Cuartas

1. Noma acusada

LEY 1527 DE 2012
(abril 27)

Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones

Artículo 3°. Condiciones del crédito a través de libranza o descuento directo. Para poder acceder a cualquier tipo de producto, bien o servicio a través de la modalidad de libranza o descuento directo se deben cumplir las siguientes condiciones: (...)

5. Que la libranza o descuento directo se efectúe, siempre y cuando el asalariado o pensionado no reciba menos del cincuenta por ciento (50%) del neto de su salario o pensión, después de los descuentos de ley. Las deducciones o retenciones que realice el empleador o entidad pagadora, que tengan por objeto operaciones de libranza o descuento directo, quedarán exceptuadas de la restricción contemplada en el numeral segundo del artículo 149 del Código Sustantivo del Trabajo".

2. Decisión

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

Segundo.- Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del numeral 5° del artículo 3° de la Ley 1527 de 2012, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

El demandante adujo que la disposición citada vulnera el principio de irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales (art. 53 C.P.), al permitir que el empleador o pagador efectúe descuentos hasta del 50% del sueldo o la pensión del beneficiario de la libranza -el deudor-, aún en los casos en que reciba el salario mínimo legal vigente. Según el actor, permitir dichas deducciones constituye una renuncia del trabajador a su salario.

Aunque inicialmente el magistrado sustanciador, encontró apta la demanda al hallar por lo menos un cargo consistente, luego de la actuación procesal y la discusión en el pleno, la Corte se inhibió para fallar de fondo el asunto, pues, entendió que el cargo carecía de certeza, dado que los argumentos que desarrolló el demandante no recaían sobre una proposición jurídica real, sino sobre una deducida por el actor, quien supuso que al adquirir una obligación bajo la modalidad de libranza, el trabajador o pensionado renunciaba a su salario, afirmación que no se inserta en el precepto normativo impugnado.

Derivado de lo anterior, esta corporación encontró que la demanda tampoco es específica, porque los fundamentos expuestos no evidenciaron cómo el descuento por libranza se opone al art. 53 constitucional; ni pertinente, al originarse en un entendimiento subjetivo del numeral acusado, pues mal podría pensarse que el acto dispositivo de quien en ejercicio de su libre y autónoma voluntad, decide comprometer hasta en un 50% su sueldo o mesada pensional -incluso el mínimo- está renunciando a su salario.

Así las cosas, los argumentos planteados por el demandante son insuficientes, pues no bastaba con afirmar que al adquirir un crédito por libranza el trabajador renuncia a su salario, sino que el cargo debía estructurarse de manera tal que despertara una duda razonable sobre la constitucionalidad del numeral 5° del artículo 3° de la Ley 1527 de 2012.

En efecto, la irrenunciabilidad del salario constituye una garantía mínima laboral que tiene un efecto protector del ingreso del trabajador para su subsistencia y la de su familia, por ejemplo, para evitar que ante problemas económicos de la empresa, el trabajador decidiese -por un acto de solidaridad con su empleador- renunciar a todo o parte de su salario por un tiempo determinado. Sin embargo, el adquirir créditos, para honrar su pago mediante la modalidad de libranzas, no se compadece con el alcance del verbo "*renunciar*" contenido en el artículo 53 de la Constitución Política.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Presidente